

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
PENSIONS DE VIEILLESSE
EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Mardi 7 Juin 1910, à 1 heure et demie

PAR

Fernand BOUFFARD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Président : M. Charles GIDE

Suffragants

{ MM. JAY

Fernand FAURE }

Professeurs

PARIS
IMPRIMERIE LEVÉ

RUE CASSETTE, 17

—
1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555825_0003

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
PENSIONS DE VIEILLESSE
EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(*Sciences Politiques et Economiques*)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Mardi 7 Juin 1910, à 1 heure et demie

PAR

Fernand BOUFFARD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Président : M. Charles GIDE

Suffragants { MM. JAY
Fernand FAURE } Professeurs

PARIS
IMPRIMERIE LEVÉ
RUE CASSETTE, 17

1910



INTRODUCTION

Jusque vers la fin du ^{xix}^e siècle la situation souvent si misérable des vieillards pauvres n'avait pas ému les gouvernements des Etats modernes au point de leur faire adopter une législation spéciale en faveur de ces malheureux. On les assistait tout simplement comme les autres pauvres. Mais, durant les dernières années du siècle précédent et au cours de la première décade du siècle actuel, on a vu éclore, en divers pays, un certain nombre de systèmes législatifs nouveaux spécialement destinés soit à prévenir la misère des vieillards, soit à la soulager.

Certains Etats, comme l'Allemagne, l'Autriche, etc., ont eu recours à l'assurance : au lieu d'accorder un secours au travailleur lorsqu'il est vieux, ils le contraignent à s'assurer dès sa jeunesse. Moyennant les versements par lui-même effectués durant sa vie, auxquels viennent s'ajouter les cotisations de son patron et les subventions de l'Etat, l'ouvrier, à l'heure du repos, touchera une retraite présumée suffisante pour le mettre à l'abri du besoin.

Dans quelques autres pays, Belgique, Italie, etc., l'Etat a encouragé l'assurance contre la vieillesse sans la rendre obligatoire. Par des subventions sur les fonds publics, il se borne à augmenter la pension de retraite que l'ouvrier s'est lui-même acquise au moyen de libres versements.

Enfin dans d'autres contrées et notamment en Angleterre,

on a estimé qu'il était plus efficace et plus simple d'accorder aux vieillards pauvres, sans leur demander aucun versement, une pension payée exclusivement au moyen des fonds publics. Dans cette dernière catégorie se rangent, à côté du Royaume-Uni, le Danemark, qui a donné l'exemple, la Nouvelle-Zélande et la Fédération australienne (1). Enfin on peut y placer aussi la France, bien qu'à l'égard de cette question, notre pays ait pris une position assez particulière (2) qui consiste à faire fonctionner concurremment un

(1) Ce système a été introduit en *Danemark* par une loi du 9 avril 1891 ; il fonctionne en *Nouvelle-Zélande* depuis 1898 et dans la *Fédération australienne* depuis le 1^{er} juillet 1909. Mais trois des colonies qui forment le *Commonwealth* possédaient déjà une organisation de retraites pour la vieillesse, basée sur les mêmes principes : *Victoria* depuis le 18 janvier 1901, la *Nouvelle-Galles-du-Sud* depuis le 1^{er} août 1901, et le *Queensland* depuis le 1^{er} juillet 1908 (*Musée social, Mémoires et Documents*, novembre 1909, p. 289 et suiv.).

(2) Malgré les différences de terminologie nous n'hésitons pas à ranger la loi française du 14 juillet 1905 sur l'*assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables* à côté des législations danoise, australasienne et anglaise. En considérant les allocations de la loi de 1905 on a insisté chez nous sur le terme d'*assistance obligatoire*, d'abord parce que l'on désirait consacrer le principe de l'obligation en matière d'assistance, et aussi parce qu'on tenait à réserver les expressions « pensions de retraites » ou « retraites » pour désigner les avantages qu'une autre loi, inspirée du modèle allemand, devait plus tard instituer. Cette loi vient d'être promulguée (loi du 5 avril 1910). En Angleterre, au contraire, on a évité soigneusement le mot d'*assistance* pour bien marquer la différence qu'on voulait indiquer entre les secours de la loi nouvelle (8 Edouard VII, ch. 40. — 1^{er} août 1908) et ceux de l'ancienne *poor-law*. Mais au fond ces deux législations — la loi française de 1905 et la loi anglaise de 1908 — ont toutes deux pour objet de soulager la misère des vieillards pauvres en leur conférant un droit proprement dit à une allocation périodiquement renouvelable et n'entraînant pour le bénéficiaire aucune sorte de déchéance. En France comme en Angleterre, comme aussi en Danemark et en Australasie, le service de ces allocations est exclusivement assuré au moyen de fonds publics, sans versements des intéressés. Il y a sans doute entre la loi française et la loi anglaise de très nombreuses différences de détail que nous nous proposons d'indiquer au cours de cette étude. Mais, au point de vue des principes, on n'en peut guère citer que deux qui aient une certaine importance. La différence la plus notable entre le système français et le système anglo-danois réside dans les conditions de mérite moral auxquelles ces der-

système d'assistance et un autre dit d'assurance obligatoire ; le premier ne se différencie guère, en réalité, du système anglo-danois des pensions de vieillesse gratuites. Aussi peut-on comparer utilement la loi française du 14 juillet 1905 avec les législations des pays précités. Toutes se présentent à nous avec les trois caractères distinctifs suivants :

1° Ce sont toujours, malgré l'emploi d'appellations différentes, des *systèmes d'assistance pure* (1). Nous voulons dire par là que le montant intégral des sommes destinées aux

nières législations subordonnent l'octroi d'une pension, conditions dont il n'est pas question dans la loi française. Malgré cette différence, toutes ces législations profitent, à peu de chose près, aux mêmes éléments sociaux. La deuxième différence de principe — et il ne faudrait pas s'en exagérer la portée pratique — consiste dans la disposition qui, en France, permet de demander le remboursement des sommes versées au vieillard indigent, soit à lui-même, s'il lui advient des ressources suffisantes, soit à ses ayants droit et aux personnes tenues à son égard d'une dette alimentaire. En Angleterre les sommes légalement touchées sont à tout jamais acquises au bénéficiaire de la pension.

Nous ne croyons pas que ces différences puissent nous empêcher de considérer la loi du 14 juillet 1905 comme une proche parente de la loi anglaise du 1^{er} août 1908 et des autres lois instituant des « pensions de vieillesse » et d'établir entre celles-ci et celle-là d'utiles rapprochements.

(1) Nous disons d'*assistance pure* pour mieux les distinguer des systèmes dits d'assurance. Ces derniers systèmes (législation allemande, nouvelle législation française des retraites ouvrières) contiennent, en effet, pour qui veut aller au fond des choses, une forte part d'assistance (bonifications de l'Etat, cotisations des patrons). Dans ce cas, il y a, si l'on veut, assistance par l'assurance. L'assistance est le but ; l'assurance est le procédé.

D'ailleurs, il faut bien le dire, l'opposition traditionnelle entre les institutions d'assurance et celles d'assistance n'a guère de fondement dans la réalité des législations sociales existantes. Nous venons de montrer qu'il y a de l'assistance dans les systèmes d'assurance. On peut, à l'inverse, voir de l'assurance dans les lois d'assistance obligatoire. Chaque citoyen devient alors un assuré, il est titulaire d'une sorte de police contre le risque cumulé de misère et de vieillesse. Il verse des primes : ce sont les impôts ; tout le monde en paie, directement ou indirectement (droits de consommation, incidence des taxes directes). A l'échéance du contrat, c'est-à-dire une fois vieilli et s'il est indigent, il exigera les allocations prévues à son contrat. En réalité le concept d'assurance ne se distingue nettement de celui d'assistance que lorsque, d'une part, les primes sont versées intégralement et spontanément par le titulaire même de l'assurance et lorsque, d'autre part, l'assistance reste facultative.

services des pensions provient des fonds publics. Aucun versement n'est demandé aux futurs pensionnés.

2° Mais c'est un système d'*assistance obligatoire*. Le pensionné a un droit garanti et sanctionné à la pension indiquée : les conditions et le taux de sa pension sont légalement déterminés.

3° Enfin, le pensionné *ne subit aucune déchéance* du fait de la pension.

C'est sur la nouvelle législation anglaise des pensions de vieillesse que nous nous proposons, dans cette étude, de concentrer notre attention. Mais il nous paraît intéressant de chercher d'abord à dégager les causes d'ordre général qui ont pu amener les pouvoirs publics de pays aussi différents que la France et l'Angleterre, le Danemark et la Nouvelle-Zélande à adopter, presque au même moment, en faveur de la vieillesse indigente des législations à peu près semblables. Dans les sciences sociales, comme dans les sciences naturelles, les mêmes causes produisent les mêmes effets et, à l'inverse, d'effets identiques on doit pouvoir conclure à l'existence de causes semblables.

La complexité presque infinie des phénomènes rend sans doute extrêmement difficile, en sociologie, une recherche qui réussit couramment en physique ou en biologie. Ce n'est pas cependant une raison pour renoncer à l'entreprendre.

PREMIÈRE PARTIE

Des causes du mouvement législatif moderne en faveur des vieillards pauvres

Certes l'on peut bien dire que le problème des « vieux » est le plus vieux des problèmes. Le vieillard, que la faiblesse de l'âge désarme et rend incapable de produire, — tel un enfant, — n'est pas, aussi bien que l'enfant, protégé contre le brutal égoïsme de l'adulte par la force des sentiments naturels. Aussi a-t-il dû connaître dans les civilisations toutes primitives, une situation extrêmement dure. On sait de quelle expéditive façon certaines peuplades nègres résolvent encore le difficile problème qui va nous occuper. Mais peu à peu la situation du vieillard s'est améliorée, car les grandes institutions sociales l'ont pris sous leur puissante protection : la famille d'abord, puis ces familles agrandies que sont la Société religieuse et la Société civile ont reconnu son utilité sociale et lui ont donné une autorité parfois considérable. Nous n'avons à parler ici que du rôle de la Société civile à cet égard. La préoccupation des Etats modernes de soulager ou de prévenir par une intervention appropriée les privations et les souffrances qu'endure le travailleur épuisé par l'âge remonte à l'origine même de ces Etats. En France, dès que l'Administration royale eut acquis sur l'ensemble du territoire un certain degré de force, elle

songea (1) à s'occuper de l'assistance des vieillards dont l'Eglise s'était jusqu'alors exclusivement réservé le soin. Dès le xvi^e siècle des ordonnances royales avaient jeté les bases d'un système d'assistance aux pauvres âgés. En Angleterre l'intervention du roi fut rendue plus urgente, plus nécessaire, plus active par la disparition des ordres religieux que chassait le triomphe de l'Anglicanisme. Par cela même cette intervention eut des effets plus durables et plus féconds qu'en France. La *poor-law* fonctionne encore aujourd'hui chez nos voisins d'après les principes mêmes posés par son auteur, la reine Elisabeth. Mais, il importe de le remarquer, ces principes, comme d'ailleurs ceux qui inspirèrent les édits royaux en France au xvi^e siècle, constituent une réaction indéniable contre les idées si particulièrement bienveillantes au pauvre dont la charité chrétienne était imprégnée. L'assistance aux vieillards prend désormais l'aspect d'une lutte contre la mendicité et le vagabondage : elle revêt un caractère quasi-répressif qu'elle conservera, surtout en Angleterre, jusqu'à nos jours. Il est donc impossible de voir dans ces législations des précédents aux lois de 1905 en France ou de 1908 en Angleterre ; l'objet de ces mesures nouvelles est en effet d'assurer quelque bien-être aux vieillards pauvres, et non point, certes, de les punir de leur pauvreté.

(1) Une ordonnance de François I^{er} dispose, en 1536, « queles pauvres impuissans qui ont chambre et logement et lieu de retraite seront nourris par les paroisses et qu'à ce prix les rôles en seront faits par les curés, vicaires ou marguilliers, chacun en son église et paroisse pour leur distribuer en leur maison ou en tel autre lieu commode et qui sera par lesdits curés, vicaires ou marguilliers avisé en chaque paroisse, l'aumône raisonnable ».

L'ordonnance de Moulins (1566) organise l'assistance communale des pauvres en général. Elle ordonne queles « pauvres de chacune ville, bourg et village, seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village dont ils seront natifs et habitants, sans qu'ils puissent vaguer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu duquel ils sont. Et à ces fins seront les habitants tenus à contribuer à la nourriture desdits pauvres selon leurs facultés, à la diligence des maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses. » (*Ordonnance de Moulins*, 1566, art. 73. ISAMBERT, *Anciennes lois françaises*, t. XIV, p. 209.)

Un esprit analogue animait sans doute les membres du Comité de secours publics de la Constituante et leur président, le duc de Larochehoucauld-Liancourt. Le projet de décret qu'ils présentèrent en 1791 à l'Assemblée consacrait au profit de l'indigent incapable de travailler un droit véritable à l'assistance. Ce droit était même sanctionné par un recours à deux degrés contre la décision de la municipalité qui refuserait le secours. Mais ce projet ne reçut aucune réalisation (1).

En cette matière comme en plusieurs autres, la deuxième République rêva de faire beaucoup, et en réalité fit peu. Elle inscrivit le devoir d'assistance, sinon le droit (2), dans le texte même de la Constitution. Après quoi elle examina de nombreux projets, et retint l'un d'entre eux qui fut l'origine de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, institution fort utile, mais qui, en fait, n'apporte aucune solution au problème de la vieillesse indigente.

Avec l'avènement de la troisième République, la question préoccupe de plus en plus les milieux parlementaires. Mais pendant les vingt-cinq premières années du régime, si les propositions se multiplient, si de tous côtés surgissent des systèmes nouveaux, avec des propositions plus ou moins ingénieuses concernant la création des ressources nécessaires, le courant d'opinion n'est ni assez puissant, ni assez un et discipliné pour emporter le vote d'une législation systématique en faveur des vieillards. En Angleterre à partir de 1880 commence une longue discussion entre les partisans des divers systèmes par lesquels l'Etat peut forcer, encourager ou suppléer la prévoyance individuelle.

Mais peu à peu, chez nos voisins, comme chez nous, les

(1) FERDINAND DREYFUS, *La Rochehoucauld-Liancourt*, p. 179 et suivantes.

(2) Art. 13 de la Constitution de 1848 : « Elle (la Société) fournit l'assistance aux enfants abandonnés et aux vieillards sans ressources et que leurs familles ne peuvent secourir. »

résistances s'affaiblissent, les solutions se précisent. En France, le parti radical triomphant, qui depuis longtemps promet aux électeurs une solution du problème, finit par leur en offrir deux (1). En Angleterre l'arrivée au pouvoir des libéraux, combinée avec la formation d'un parti du travail actif et puissant, détermine enfin le vote des pensions. Mais quelles sont les causes profondes de cette modification progressive de l'opinion des dirigeants de la politique et des milieux parlementaires? Comment, dédaigneuse en 1880, hésitante en 1890, cette opinion devient-elle si favorable, si enthousiaste même à partir du début du nouveau siècle? Est-ce que vers la fin du siècle dernier, la situation matérielle des vieillards pauvres serait soudain devenue plus pénible et comme intolérable? Est-ce simplement que les législateurs jusque là aveugles à l'égard de tant de maux ont subitement senti, comme Tobie, les écailles tomber de leurs yeux? Ont-ils tout à coup sondé jusqu'au fond des abîmes de misère et de souffrance dont ils ne soupçonnaient pas jusque là l'horrible profondeur? Ou encore, nous faudra-t-il imputer à des empêchements d'ordre financier, aujourd'hui disparus, l'indifférence apparente des hommes d'Etat vis-à-vis d'infortunes qui, maintenant, touchent si vivement leur sensibilité et tourmentent si fort leur souci de la justice?

En d'autres termes, les causes du mouvement législatif qui s'offre à notre étude, faut-il les chercher dans une modification de la situation économique et sociale?

Ne les trouvera-t-on pas plutôt dans des circonstances d'ordre politique? Ou sont-elles simplement de nature financière? C'est ce que nous voudrions examiner dans trois chapitres différents.

(1) Loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables et loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

CHAPITRE PREMIER

La misère des vieillards du XIX^e siècle s'est-elle aggravée pendant le dernier tiers?

Pour répondre directement à cette question, il faudrait mesurer la misère à la fois dans son extension et dans son intensité. On devrait, d'abord, dénombrer les vieillards pauvres; en second lieu, apprécier l'acuité moyenne de leur dénuement. Double recherche extrêmement difficile pour le temps présent et tout à fait impossible pour le passé. Nous ne renonçons certes pas à consulter à titre de contre-épreuve les statistiques du paupérisme et les enquêtes entreprises dans le domaine de la misère. Mais nous croyons devoir étayer les renseignements qu'elles pourront nous donner par d'autres indications indirectement recueillies.

Dans ce but, examinons les causes qui produisent la misère chez les vieillards et voyons si elles ont, dans les trente dernières années, accru, diminué ou simplement conservé leur action.

Tout vieillard devient misérable soit parce *qu'il n'a pas pu* se préparer un sort meilleur par le travail et l'épargne, soit parce *qu'il ne l'a pas voulu*. — Lorsque involontairement ou par sa propre faute, un vieillard se trouve dans l'indigence, il ne tombe pas toujours à la charge de la bienfaisance

publique ou privée. Souvent, ses propres enfants se chargeront de l'assister; mais s'ils désertent ce devoir, la seule ressource du vieillard délaissé est d'avoir recours à la charité des particuliers ou à l'assistance de l'Etat. Ces idées bien simples nous fourniront le plan de notre recherche. — Nous examinerons d'abord les causes de la misère que l'on peut regarder comme indépendantes de la volonté de l'ouvrier. Ces causes sont multiples, mais la principale de toutes est l'insuffisance du salaire; les autres, d'ailleurs, peuvent, en général, se ramener à celle-là. Le salaire véritablement suffisant serait, en effet, celui qui permettrait à l'ouvrier de parer, au moyen de l'épargne et de l'assurance, aux risques ordinaires de la vie : mort prématurée, accidents, maladie, chômage qui constituent les principales sources de misère.

Parmi les causes qui dépendent de la volonté même de l'ouvrier, la plus active : c'est l'intempérance. Un deuxième paragraphe sera donc consacré à la question de l'alcoolisme.

Enfin, puisque c'est seulement à défaut des enfants que l'Etat prend soin des vieillards, il conviendra d'examiner en troisième lieu si un certain relâchement des liens de famille n'est pas venu empirer la situation du travailleur au déclin de sa vie.

Il n'est pas indifférent de poser dès maintenant cette distinction entre les causes économiques (§ 1^{er}) et les causes morales (§§ 2 et 3) de la misère des vieillards. Il est aisé d'apercevoir, en effet, que la prépondérance des causes économiques pourrait être invoquée pour rendre la Société responsable de la misère et pour la déclarer tenue d'en secourir les victimes par des réformes appropriées. Si au contraire les causes morales l'emportent, il sera plus logique de s'en prendre à la racine même du mal et de s'efforcer, avant tout, d'améliorer le caractère et la moralité de l'ouvrier. Les remèdes aux maux qui nous préoccupent seraient alors principalement d'ordre éducatif.

PARAGRAPHE PREMIER

Le prodigieux développement économique qui a signalé le XIX^e siècle a profité en quelque mesure, tout le monde paraît l'admettre aujourd'hui, à la classe ouvrière. Bien rares, s'il en reste encore, sont les derniers partisans de la loi « d'airain ». On n'en trouve guère plus, même parmi les écrivains socialistes. Chacun reconnaît que les salaires, en général, ont augmenté et que cette augmentation porte non seulement sur le salaire *nominal*, mais encore sur le salaire *réel*.

La somme d'argent versée chaque jour à l'ouvrier est plus élevée qu'il y a cinquante ou cent ans; plus considérable aussi est la quantité de richesses qu'il pourra se procurer au moyen de cette somme. En d'autres termes, le prix du travail, le salaire a crû au cours du XIX^e siècle et (notamment dans les trente dernières années) dans des proportions plus fortes que le prix de la nourriture, du logement, du vêtement, etc.

Pour bien établir ces deux points, il ne sera pas inutile de donner quelques chiffres empruntés aux meilleures statistiques.

1^o FRANCE

Une statistique rétrospective de l'Office du travail qui figurait à l'Exposition de 1900 indiquait par les *index-numbers* suivants le mouvement de hausse des salaires au cours du XIX^e siècle.

1806	100
1810	101
1820	104
1830	107,5
1840	112
1850	121,5
1860	139
1870	163
1880	199
1896	211
1900	215
(1906)	220

Ces chiffres font ressortir une augmentation de 35 0/0 pour le taux moyen des salaires entre 1870 et 1906. Une statistique dressée également par l'Office du travail à l'aide des bordereaux de salaires donne le salaire moyen des chefs-lieux de département à diverses époques.

1853	1874	1892	1896	1901
1.99	3.02	3.83	3.91	4.02

De 1874 à 1901 il y aurait donc eu une augmentation de 3.02 à 4.02 ou 33 0/0, proportion comparable à la précédente.

Quant au salaire moyen pour toute la France, il s'élevait d'après une enquête menée par l'Office du travail en 1892 à 4 fr. 20 par jour pour les hommes et 2 fr. 20 pour les femmes, dans l'industrie; dans l'agriculture il n'était que de 3 francs pour les hommes.

Pour six professions (forgerons, compositeurs, machinistes, maçons, peintres, plombiers), M. March donne les *index-numbers* que voici :

1870-73	1890-93	1900-03
84,7	100	104,1

L'accroissement ne serait ici que de 21 0/0. Ces professions ont donc bénéficié d'une hausse moindre que celles de la grande industrie.

Considérant une période de trente ans également, mais commençant quelques années plus tôt (de 1864-73 à 1884-93), M. Bowley propose les chiffres suivants, toujours pour la France :

1864-73	1874-83	1884-93
72	86	95

L'accroissement est ici de 32 0/0.

En somme si l'on met à part la statistique de M. March limitée à quelques professions choisies parmi celles qui ont le moins bénéficié des procédés modernes de production, ces diverses évaluations émanant d'auteurs différents et basées sur des procédés également différents s'accordent à constater que les salaires dans les 25 ou 30 premières années de la troisième République ont augmenté de 30 à 35 0/0. Bon an mal an, peut-on dire, les salaires haussent d'un centième environ chaque année ; depuis le commencement du XIX^e siècle ils ont ainsi doublé.

Voyons quelle hausse ont subie les prix des principales choses nécessaires à la vie.

L'Office du travail représentant par 100 la dépense de l'alimentation ouvrière moyenne en 1874-1883 adopte les chiffres de 83 pour la période 1903-1904, ce qui donnerait pour la période considérée une diminution de 17 0/0.

Mais, à côté des dépenses d'alimentation, il y a celle du logement. Cette dernière, loin de baisser, s'est considérablement élevée. Pour Paris, l'Office du travail donne ces évaluations :

1844-53	1854-63	1864-74	1874-88	1884-93
120	210	220	270	320

Soit de 1864-1874 à 1884-1893, une augmentation de 45 0/0. Cette hausse s'est produite (un peu moins accentuée, il est vrai, en général) dans presque toutes les grandes villes.

Quant au vêtement, il a, au contraire, diminué ; d'abord, grâce à une baisse de la matière première ; ensuite, et surtout, à raison du perfectionnement des procédés de fabrication. Les autres consommations usuelles sont en général moins chères qu'il y a trente ans. La hausse du loyer se trouve ainsi à peu près compensée et la baisse des produits d'alimentation demeure un bénéfice net au profit de la classe ouvrière. En combinant la hausse des salaires et la baisse du prix de la vie, on voit que la situation matérielle de l'ouvrier français se serait améliorée de 45 à 50 0/0 de 1870 jusqu'aux environs de 1900, époque où la question de l'assistance a commencé surtout à occuper le Parlement.

L'Angleterre ne nous donnera pas de résultats très différents.

Mr. Bowley indique pour le salaire hebdomadaire (en shillings) des diverses catégories d'ouvriers les chiffres suivants :

	1867	1897	Coefficients (1)	Hausse 0/0
Artisan londonien.....	36	40	1	11
Artisan de province.....	27	34	2	25,5
Manœuvre des villes.....	20	25	3	25
Manœuvre agricole.....	14	16	3	14,3
Moyenne proportionnelle..	21,4	25,6		20

Ainsi la moyenne des salaires aurait passé de 21 sh. 4 à 25 sh. 6, soit une hausse de 20 0/0, sensiblement moins forte que celle que nous avons constatée en France pour une période à peu près correspondante ; dès le milieu du xix^e siècle

(1) Ces coefficients représentent l'importance relative de chaque catégorie d'ouvriers.

le progrès économique, plus ancien en Angleterre, avait déjà fait sentir ses effets sur les salaires.

Comme en France, plus même qu'en France, à raison surtout du libre-échange, les prix des objets d'alimentation ont largement baissé pendant les trente dernières années du siècle passé. La moyenne des « index-numbers » de Mr. Sauerbeck pour la période 1871-75 est 138,6. Pour la période 1896-1900, le chiffre correspondant est de 95. Ce qui représente une baisse de 68 0/0. Il est vrai qu'il s'agit là de prix de gros. Mais la diminution des prix de détail, en général, pour être moins accentuée, est également certaine. « Si nous dressons la liste des prix des marchandises les plus habituellement consommées par les classes ouvrières, dit Mr. Bowley (1), et que nous comparions ces prix d'année en année pendant les vingt dernières années (1883-1902), nous trouvons que ce qui coûte actuellement une livre (1898-1902) aurait coûté 19 sh. 6 d. en 1893-95, 20 sh. 6 d. en 1888-92, et 21 sh. 6 d. en 1883-87. En d'autres termes, pendant les vingt dernières années, le pouvoir d'achat de la monnaie a augmenté de 8 0/0 ou, ce qui est la même chose, les prix ont baissé de 8 0/0. » Il est vrai que le loyer n'est pas compris dans les dépenses examinées et on sait, qu'en Angleterre, comme ailleurs, le prix du loyer, du moins dans les villes, a beaucoup augmenté. Mais, au dire de Mr. Bowley, cette augmentation est compensée par la baisse de ces très nombreux produits manufacturés employés dans les ménages même très modestes (meubles, ustensiles, etc.).

Mr. Bowley conclut à une baisse probable de 10 0/0 sur l'ensemble des choses nécessaires à la vie de l'ouvrier pour les vingt dernières années.

Pour les trente dernières années, cette baisse aurait atteint une bien plus forte proportion car la chute des prix a été

(1) A. L. BOWLEY, *National progress of Wealth and Trade*, p. 25.

surtout rapide jusqu'en 1885. De 1870-75 à 1896-1900, elle a dû atteindre 25 0/0.

Combinons ici encore la hausse du salaire moyen avec la baisse du coût moyen de la vie. Nous arrivons à cette constatation que l'amélioration peut être mesurée, comme chez nous, par le rapport de 145 ou 150 à 100. Seulement, en Angleterre, l'amélioration provient moins de la hausse des salaires que de la baisse des prix ; c'est l'inverse en France.

En Danemark et en Australie, nous constaterions également que les années qui ont précédé la réforme n'ont pas été marquées par une diminution des revenus de l'ouvrier, bien au contraire.

Au moment du vote de la loi de 1891, Mr. Geoffrey Drage dirigeait une enquête au nom de la commission du travail (1) nommée par le roi d'Angleterre. Il constatait dans les dix années précédentes une hausse d'environ 10 0/0 des salaires accompagnée d'une baisse de 8 à 16 0/0 sur le vêtement, le chauffage, l'éclairage, de 9 0/0 sur le loyer, etc.

Pour la Nouvelle-Zélande, M. Albert Métin montre que, de 1878 à 1898, le prix des principales denrées a beaucoup baissé tandis que les salaires atteignaient des taux inconnus en Europe (2). Aussi la part du revenu que l'ouvrier néo-zélandais consacre à son alimentation devient-elle de plus en plus faible. M. Métin l'évalue à 34 0/0 tandis que l'ouvrier anglais consacre à sa nourriture 42,2 0/0 de son salaire et l'ouvrier français 44 0/0.

En même temps que le taux des salaires s'élevait dans tous les pays qui nous intéressent, en même temps que le prix de la vie s'abaissait, la durée des heures de travail devenait moins considérable. De 12 heures et plus par jour, elle

(1) *Royal commission on labour. Foreign Reports concerning Danmark Sweden and Norway* (Vol. IX, p, 14).

(2) *Législation ouvrière et sociale en Australie et Nouvelle-Zélande*, p. 180.

se réduisait à 10 et 11 heures en France, 9 en Angleterre et 8 en Australasie (1).

Ainsi donc, proclament les optimistes, les ouvriers d'aujourd'hui, pour une durée de travail moindre touchent une paie plus considérable et le prix des choses de la vie a baissé ou n'a pas augmenté dans les mêmes proportions que le salaire. Une diminution du nombre des vieillards indigents et une atténuation de leur misère doivent résulter de pareils faits. Mieux payé, l'ouvrier épargnera plus aisément en vue de ses vieux jours; mieux nourri, soumis à un travail chaque jour moins prolongé, il conservera plus longtemps ses forces et subviendra lui-même à ses besoins jusqu'à un âge plus avancé.

On peut faire remarquer en outre que, dans les pays considérés, la natalité a diminué plus ou moins fortement; les familles ouvrières sont moins nombreuses qu'autrefois; moins d'enfants, moins de dépenses pour le chef de famille (2); l'ouvrier d'aujourd'hui se crée donc plus facilement, au moyen de l'épargne et de l'assurance, les ressources nécessaires à l'entretien de sa vieillesse.

La baisse (irrégulière d'ailleurs) du taux de l'intérêt rend, il est vrai, l'épargne moins productive; mais les combinaisons de l'épargne et de l'assurance de plus en plus ingénieuses et de plus en plus vulgarisées, compensent, dit-on, cet inconvénient et, en définitive, on peut avancer que la pratique de la prévoyance est aujourd'hui pour les bourses modestes plus aisée et plus fructueuse qu'autrefois. On peut dire encore que, dans les pays qui nous intéressent, l'ouvrier

(1) Voyez GIDE, *Principes d'économie politique*, 1909, p. 640 et suivantes.

(2) Objectera-t-on qu'à partir de 14 ou 15 ans l'enfant est susceptible de rapporter quelque chose au père de famille? En général le fils a hâte de s'émanciper et de se réserver l'emploi de son salaire. Ce qui fait dire à M. Gide « que c'est un très mauvais placement pour l'ouvrier que d'avoir des enfants ». (*Economie sociale*, n° 78.)

est à même de concentrer sur la préparation du bien-être de sa vieillesse, toute sa force d'épargne; il n'a rien à en distraire pour s'assurer contre les accidents, ou pour se procurer des soins médicaux en cas de maladie. L'Etat s'est chargé, par des combinaisons diverses, de parer pour lui à ces deux risques.

Enfin, si malgré des conditions toujours plus favorables, l'ouvrier n'a pas su épargner, la charité privée lui offre son aide. Or les ressources de cette charité ont certainement crû avec le progrès général de la richesse. Si on admet, en effet, que le courant philanthropique a conservé, chez les classes aisées, une intensité constante et que chacun consacre aux œuvres de bienfaisance proprement dites ou aux œuvres de patronage la même portion de ses revenus qu'autrefois, chacun étant plus riche, chacun donne aussi plus abondamment (1). La plus grande richesse des riches fait moins grande la pauvreté des pauvres.

Ainsi donc, à tous les points de vue, le progrès économique aurait une heureuse influence sur le sort des vieillards indigents; il faudrait compter exclusivement sur la marche naturelle de ce progrès pour améliorer encore le sort de ces malheureux et ne pas l'entraver, ce progrès bienfaisant, par la création de pensions de vieillesse : car, d'abord, par les impôts qu'elles rendront nécessaires, ces pensions aboutiront à dépouiller les plus capables d'une partie du fruit de leur activité au bénéfice des moins capables et, deuxièmement, l'espoir de la pension tuera infailli-

(1) En 1892 M. Levasseur risquait le chiffre de 400 millions de francs pour le budget de la charité privée en France. Cela représentait environ 2 o/o du revenu national. (LEVASSEUR, *La Population française*, p. 141.) — M. Gide évalue à 461.000, d'après une enquête de l'Office du travail, le nombre des ouvriers de l'industrie assurés contre la vieillesse grâce à la bienveillante intervention des patrons et aux sacrifices consentis par eux. V. GIDE, *loc. cit.*, p. 299.

blement au cœur de l'ouvrier l'esprit de prévoyance et d'épargne.

Telles sont les conclusions des optimistes. Si on se rangeait à leur avis, il ne faudrait donc pas chercher du tout l'origine des législations nouvelles d'assistance aux vieillards dans une situation particulièrement apitoyante de ces derniers ; à l'égard de la vieillesse, l'ouvrier serait dans une situation plus favorable que jamais et le mouvement législatif qui nous intéresse n'aurait que des causes politiques.

Nous ne sommes pas très éloignés de nous ranger à cette dernière conclusion ; les causes d'ordre politique sont prédominantes en cette affaire ; nous tâcherons de le montrer au chapitre suivant.

Cependant, le tableau que l'on vient de nous faire de l'ouvrier par rapport à la vieillesse nous paraît un peu embelli. On a voulu, pour nous rassurer, en éclaircir les ombres, parfois bien noires. Rétablissons-les pour que le tableau soit exact.

Sans doute, dans l'ensemble, les salaires ont haussé et leur hausse a été plus forte que celle des objets de première nécessité. Mais nous disons : dans l'ensemble ; certaines catégories de travailleurs et des catégories très nombreuses n'ont pas profité de cette hausse. Et c'est là que nous saisissons sur le vif l'inconvénient, le danger des moyennes. En simplifiant les données des problèmes sociaux, elles peuvent sans doute en faciliter la solution, mais elles risquent justement, si l'on n'y prend garde, de fausser ces données. Par elles, l'esprit est exposé à conserver une image déformée de la réalité. La moyenne des salaires, nous dit-on, est de 4 francs environ par jour, en France, et cette somme, à la rigueur, permet à l'ouvrier de vivre et, s'il est très économe, d'épargner.

Soit, mais combien de travailleurs ne touchent même pas cette modique paie ? L'existence de salaires supérieurs à la

moyenne relève, il est vrai, la moyenne elle-même, mais elle n'améliore pas, faut-il le dire? la condition des moins bien payés. Tout au contraire, elle l'aggraverait plutôt, en leur rendant par la comparaison, leur misère plus sensible. Oui, les salaires des ouvriers masculins, pourvus d'un métier bien défini et bien spécialisé sont, en général, suffisants pour vivre et pour épargner un peu. C'est entendu! Mais, à côté de ces ouvriers privilégiés, de ce quatrième état si l'on veut, il y en a un cinquième véritablement digne de pitié et qu'on est trop porté à oublier. Il comprend.

1° Ces manœuvres, ces *unskilled labourers* ou *casual labourers*, comme disent les Anglais; tous ceux qui n'ont à vendre que la force naturelle de leurs bras, sans pouvoir y ajouter une habileté professionnelle acquise. Ceux-là aussi ont vu leurs salaires augmenter au cours du XIX^e siècle, mais ces salaires restent aujourd'hui si bas encore qu'ils excluent la possibilité de toute épargne.

2° Notre « cinquième état » se compose en second lieu de la plus grande partie de cette armée — si désarmée — des femmes qui travaillent. Leur salaire, pour des causes bien connues, est resté le plus souvent tellement insuffisant qu'il ne leur permet pas de vivre, même de la vie la plus chiche et la plus misérable. Comment pourraient-elles épargner? Or cette constatation est particulièrement grave au point de vue qui nous intéresse car les femmes ont, en général, une vie moyenne supérieure à celle des hommes, de telle sorte qu'une législation sur les vieillards de plus de 70 ans intéresse beaucoup plus de femmes que d'hommes (1).

(1) En France : Hommes de plus de 70 ans....	890.259, soit	44,8 %
— Femmes de plus de 70 ans	1.095.148, »	55,2 %
	<u>1.985.397, »</u>	<u>100 %</u>
En Angleterre (Royaume-Uni) : Hommes de plus		
de 70 ans.....	521.670, soit	43,3 %
— Femmes de plus de 70 ans.....	683.399, »	56,7 %
	<u>1.205.069, »</u>	<u>100 %</u>

Notons, en outre, que la femme étant dans le plus grand nombre des ménages plus jeune que le mari, elle a, de ce fait, de nouvelles chances de survie, de nouveaux risques par conséquent d'une vieillesse difficile.

3^e Il faut enfin ranger parmi les déshérités de la « grande famille ouvrière », les pauvres forcés du travail à domicile (1). Les hommes et les femmes qu'occupe cette forme exécrationnelle d'industrie touchent, en général, des salaires dérisoires, absolument incompatibles avec toute mesure de prévoyance. La modicité extrême de ces salaires exerce, en effet, une double et déplorable influence sur le sort réservé à la vieillesse ; elle oblige l'ouvrier à soutenir un effort physique déprimant et elle lui impose de débilitantes privations. Il devra peiner jusqu'à 15 et 18 heures par jour et ne pourra cependant pas manger à sa faim. Anémiées par la mauvaise alimentation, les yeux usés par les veillées prolongées sous un maigre éclairage, ces infortunées victimes du *sweating-system* sont fatalement condamnées, si elles survivent, à la plus misérable des vieillesse. Or, cette exploitation de l'ouvrier est surtout intense précisément dans les grandes villes où le loyer et toutes les choses nécessaires à la vie atteignent les prix les plus élevés, de telle sorte que ces malheureux gagnent le moins, là où justement ils sont tenus de dépenser le plus.

Une autre considération est de nature à singulièrement diminuer la satisfaction que l'on pourrait éprouver à la lecture de certaines statistiques de salaire. C'est qu'il s'agit souvent, dans ces statistiques, du salaire quotidien de l'ouvrier et non pas de son gain annuel. C'est ce gain qu'il serait intéressant de mieux connaître. Car l'ouvrier ne travaille pas tous les jours. Ne parlons pas des jours fériés. Restent les

(1) Ils sont hélas, de plus en plus nombreux. « Le sous-sol de l'industrie ne semble pas se vider, mais se peupler davantage », dit M. Gide. (*Economie sociale*, p. 135.)

jours de maladie et les jours de chômage qui suspendent son travail, sans réduire ses dépenses. Les statistiques des Sociétés de secours mutuels permettent d'évaluer en moyenne à 5 journées par an le nombre de jours de maladie de chaque ouvrier. En réalité ce chiffre moyen doit être plus élevé, surtout si on tient compte des femmes. Les Sociétés de secours mutuels renferment, en effet, particulièrement des hommes, et des hommes appartenant à une élite chez laquelle des conditions meilleures d'existence rendent la maladie plus rare. Le chômage proprement dit varie beaucoup suivant les professions, mais on sait que, dans certains métiers, il est annuel et prolongé. A Paris, par exemple, dans la *mode*, un peu partout dans les industries qui touchent au bâtiment, il atteint jusqu'à 4, 5, même 6 mois par an.

Ne nous laissons donc pas éblouir par les chiffres en apparence satisfaisants que nous livrent les statistiques et les enquêtes : tous les ouvriers ne gagnent pas les salaires qu'on nous indique et ceux qui les obtiennent ne les touchent point tous les jours.

Ainsi se réduit pour tous, ainsi disparaît pour quelques-uns cette marge entre le salaire et le coût de la vie qui est la condition indispensable de toute épargne (1). Elle existe encore souvent, nous le reconnaissons, mais plus étroite qu'on ne le croit. Remarquons, en outre, à quel point il est injuste lorsqu'on calcule le prix de l'existence à diverses

(1) « Parmi les classes laborieuses pour que le problème de l'épargne en vue de la vieillesse puisse recevoir une solution, quatre conditions sont nécessaires : un travail régulier, une femme rompue aux soins du ménage, une famille peu nombreuse et beaucoup de sobriété. L'absence de l'une quelconque de ces conditions a pour effet d'enlever à l'ouvrier le fruit de tous les efforts qu'il peut s'imposer par ailleurs. Quant à la réunion des quatre conditions sus-énoncées elle suppose une combinaison de qualités personnelles et de circonstances extérieures telle qu'on ne peut espérer la rencontrer souvent réalisée parmi les hommes ou les femmes d'aucune classe. » (J. A. SPENDER, *The State and the problem of old age*, p. 46.)

époques de se baser sur des consommations qualitativement ou quantitativement identiques aux époques successivement envisagées. Le mouvement nous n'osons pas dire le progrès, le mouvement de la civilisation modifie et étend la notion des « choses indispensables à la vie » ; la qualité, la quantité de ces choses n'est pas la même aujourd'hui qu'il y a cinquante ou cent ans. A côté des nécessités strictement naturelles, il y a les nécessités sociales de la vie. Il est presque aussi difficile de se dérober à celles-ci qu'à celles-là. Tel ouvrier, soucieux de s'assurer par l'épargne une retraite aussi élevée que possible voudrait se contenter du même logis, de la même alimentation, des mêmes vêtements qui suffisaient à son père ou à son grand-père. Il ne le peut pas. Sous peine de se trouver isolé, d'être traité en paria par ses camarades, il doit vivre comme les camarades, se nourrir, se loger, s'habiller — en un mot vivre — comme eux, ou à peu près.

Soit, répliquera-t-on : l'ouvrier considéré individuellement ne peut songer à résister utilement aux « progrès » de son groupe social ; on ne peut lui reprocher de vouloir rester au niveau de ses pères ; mais, en ce cas, c'est la classe ouvrière, envisagée d'une façon collective, qui est responsable de cet accroissement du chiffre de la dépense jugée indispensable et lorsqu'il s'agit d'établir un système d'assistance, il convient de tenir compte de ces responsabilités et de ne pas rejeter sur les classes aisées les conséquences de l'ambition sociale des travailleurs, de leur appétit de confort et de bien-être.

A notre sens, les ouvriers ont certainement leur part de responsabilité dans ce mouvement des esprits qui aboutit à considérer, comme strictement indispensables, des consommations regardées jadis comme de pur luxe ; mais ils n'en ont pas la part principale.

Ce sont les classes privilégiées qui donnent à ce mouvement

la première impulsion; ce sont elles qui l'accélèrent et le précipitent; pour elles-mêmes d'abord, elles créent les nouveaux besoins et les nouvelles habitudes; mais, par l'effet même du contact social, besoins et habitudes ne tardent pas à se transmettre, suivant une loi inéluctable, à tout l'ensemble de la société.

Oui, certes, le nécessaire des pauvres d'aujourd'hui, c'est souvent le luxe des riches d'hier, mais il ne serait pas équitable et au point de vue économique, il serait peut-être imprudent de combattre chez les travailleurs cette tendance à la multiplication constante des besoins. Ce serait s'en prendre au principe même du progrès matériel. Aucune morale, aucune religion n'ont jamais pu détruire cet appétit de bien-être : le christianisme lui-même cherche à le modérer et à le diriger plutôt qu'à l'extirper des cœurs.

Ces observations étaient nécessaires pour montrer que l'amélioration réelle du sort de l'ouvrier est très loin d'être égale à son progrès apparent. Les budgets des familles des travailleurs présentent rarement des disponibilités importantes; le plus souvent l'équilibre est tout juste réalisé; au moindre accident, le déficit paraît. Actuellement donc, dans le plus grand nombre des cas, les perspectives ouvertes devant l'homme du peuple, en ce qui concerne sa vieillesse, sont loin d'être réjouissantes.

Femmes, manœuvres, ouvriers divers aux salaires misérables; peintres, maçons, charpentiers, mieux payés mais condamnés à de longs chômages; ouvriers de toute espèce dont la santé est médiocre ou la famille plus nombreuse : tous ceux-là, à peine capables d'assurer leur vie quotidienne et celle de leurs enfants, sentiront leurs forces décroître avant d'avoir pu se prémunir par l'épargne contre l'indigence qui les guette. Devant eux, ateliers, usines et magasins vont bientôt se fermer et ils n'auront d'autres ressources que de frapper à la porte des bureaux de bienfaisance, à celle des

hospices ou du riche charitable pour obtenir un secours plus ou moins aléatoire et presque toujours insuffisant.

Et remarquons que cette décrépitude, au point de vue économique, arrive aujourd'hui plus tôt qu'autrefois de par le fait même du progrès industriel. L'on sait que, dans la plupart des industries, l'introduction des machines perfectionnées exige de l'ouvrier une force, une adresse, une vivacité d'attention de plus en plus grandes (notamment dans l'industrie textile). De là, sans doute un accroissement de salaire pour les plus aptes, pour les hommes dans la force de l'âge, mais de là aussi l'élimination impitoyable des moins adaptés, notamment de ceux qui, sans être des vieillards proprement dits, ont déjà perdu quelque chose de la vigueur de leurs muscles ou de l'acuité de leurs sens.

Toutes les enquêtes en France et Angleterre (1) révèlent

(1) « Les conditions de l'industrie se modifient si rapidement qu'une longue expérience constitue presque un désavantage dans certaines branches ; dans beaucoup d'autres cette expérience a bien moins de valeur que la promptitude à s'assimiler de nouvelles idées et à adapter ses habitudes à de nouvelles conditions. Dans ces derniers métiers, un homme d'un certain âge rencontre beaucoup de difficultés pour obtenir du travail à moins que la production ne soit particulièrement active. Cette difficulté sera encore plus grande s'il fait partie d'une Union qui impose à ses membres de ne pas accepter après cinquante ans un salaire moindre que celui qu'il gagnait avant trente ans. Les ouvriers connaissent bien cette situation ; c'est pourquoi ils suivent l'exemple des simples manœuvres, et, comme eux, ils sont enclins à se marier jeunes de façon à voir leurs charges de famille commencer à décroître avant que leur salaire ne baisse. » (MARSHALL, *Principles of Economics*.)

M. Spender dans son intéressant ouvrage *The State and the problem of old age* donne à ce sujet des graphiques instructifs. Il a dressé pour quelques professions la courbe des salaires successivement obtenus au cours des diverses périodes de la vie. Dans la plupart des cas la courbe monte de l'âge de quinze ans à celui de trente ans. De trente à cinquante ans elle reste stationnaire ; de cinquante à soixante-dix ans elle baisse plus ou moins brusquement pour tomber à zéro aux environs de ce dernier âge. La chute du salaire, d'après ces graphiques, est surtout précoce et rapide, comme on pouvait s'y attendre, pour les professions qui exigent avant tout une force physique considérable. C'est ainsi que le salaire d'un docker atteint presque son maximum à vingt ans ; il augmente à peine de vingt à quarante ans, à partir de quarante ans il

un brusque accroissement de la misère de l'âge de cinquante à cinquante-cinq ans et ceux qui se sont intéressés au sort de personnes un peu âgées appartenant à la classe ouvrière savent bien quelles extrêmes difficultés on rencontre pour leur procurer du travail, même à des salaires infimes.

De ce bref examen des causes économiques de la misère chez les vieillards, quelle conclusion tirer ? A notre avis, une conclusion également éloignée de l'optimisme, dont nous venons de souligner les partis-pris, que du pessimisme socialiste (1). La Société fait à l'ouvrier par rapport à la vieillesse une situation qui n'est pas satisfaisante et qu'il faut améliorer. Mais il faut reconnaître que, naguère, cette situation était encore plus défavorable. Le progrès industriel qui ne fera pas disparaître la misère, paraît, cependant, l'avoir rendue moins profonde et moins fréquente.

diminue brusquement. (Cf. J. A. SPENDER, *op. cit.*, p. 24 et s. Cf. aussi GIDE, *Economie sociale*, p. 76 à 79.)

(1) M. Cauwès aboutit à une conclusion à peu près semblable. (CAUWÈS, *Cours d'Economie politique*, 1891, t. III, p. 642.) V. aussi GIDE, *Principes d'Economie politique*, Paris, 1909, p. 494. L'éminent économiste juge avec une très grande sévérité la situation faite en France aux vieillards avant la loi du 14 juillet 1905.

PARAGRAPHE II

A chacun son dû. — Nous venons de faire en quelque sorte l'examen de conscience de la Société en ce qui concerne les maux de la vieillesse indigente : nous avons indiqué à ce point de vue les résultats heureux du progrès économique ; nous en avons aussi constaté les insuffisances et les lacunes.

Livrons-nous, maintenant, à un examen analogue au nom de l'ouvrier. Quelles félicitations, quels reproches mérite-t-il ? Ce sont donc les causes morales du paupérisme chez les vieillards que nous sommes amenés à indiquer. Il est d'autant plus utile de ne pas les laisser dans l'ombre que les promoteurs des législations nouvelles d'assistance semblent plus volontiers détourner d'elles leurs regards. Il est bien clair, en effet, que le remède aux maux qui désolent la vieillesse ouvrière ne saurait être heureusement choisi sans une connaissance complète des sources de ces maux.

Dans le bilan moral que nous voulons dresser, en face d'un actif dont nous ne songerons pas à méconnaître la valeur et l'importance ; en face des progrès de la prévoyance, de l'épargne, de la mutualité, il faut inscrire au passif 1° le développement de l'inconduite, de l'intemperance sous toutes ses formes, notamment de l'alcoolisme ; 2° le relâchement des liens de famille.

L'alcoolisme est certainement et de beaucoup le plus grand ennemi de l'épargne dans la classe ouvrière. Le compte,

chez le marchand de vin, exclut le livret de caisse d'épargne. Dans les colonies d'Australasie, ce lamentable fléau est à peu près dompté; l'influence plus considérable de la femme au point de vue politique (et c'est probablement là le plus glorieux succès du féminisme), l'intensité de la vie religieuse et morale dans le monde ouvrier, les hauts salaires qui élèvent le niveau social et le degré de *respectability* du travailleur, sont sans doute les causes principales de cet heureux phénomène du recul de l'alcoolisme.

Mais, en Europe, les résultats des campagnes antialcooliques ne sont pas encore aussi nets, surtout chez nous.

Pour ces trois pays, les statistiques fiscales nous donnent les chiffres suivants (1) :

Nombre de litres d'eau-de-vie (ramenée à 50°), de bière et de vin absorbés en un an par habitant.

	Eau-de-vie	Vin	Bière
Danemark.....	14'40	1'6	87'7
Royaume-Uni.....	5'20	1'7	135'0
France	8'40	107'0	107'0

Ces chiffres remontent à 1895, mais ils ne se sont guère modifiés depuis. Si l'on veut mesurer le progrès ou le recul de l'alcoolisme dans les trente dernières années, on peut consulter le tableau suivant :

Consommation de l'alcool à 50° par habitant et par an.

	Période 1875-1888	Période 1896-1900
Royaume-Uni.....	6'00	4'83
France.....	5'67	8'95
Danemark.....	18'60	14'06

Ainsi l'on constate une forte diminution de la consommation moyenne en Danemark, une diminution moins considé-

(1) Ces chiffres sont empruntés au livre éloquent de M. Jacques BERTILLON, *L'Alcoolisme et les moyens de le combattre jugés par l'expérience*, Paris, 1904.

nable aux Iles Britanniques où le mal est du reste moins profond; enfin une forte augmentation en France qui arrive aujourd'hui à boire deux fois plus d'alcool que le grand pays voisin, alors qu'elle se trouve placée sous un climat bien moins rigoureux et qu'elle consomme d'autre part une énorme quantité de vin. Depuis 1900 on observe une certaine décroissance dans les statistiques (6'92 en 1908); mais elle ne représente très probablement pas une diminution de la consommation; elle est due simplement à l'extension du privilège des bouilleurs de cru et à la fraude qu'il facilite. Du reste ces moyennes ne nous permettent pas de serrer la question d'assez près au point de vue de l'influence de l'alcoolisme sur l'épargne. Restreignons le domaine de nos recherches pour obtenir un résultat plus réel et prenons, par exemple, la population parisienne. Ce n'est pas, du reste, en France, une des plus buveuses. Elle consomme, cependant, en spiritueux proprement dits et en vins de liqueur et vermouths 137.000 hectolitres d'alcool pur à 100°. Dans les statistiques officielles, on calcule le quotient de cette quantité par le chiffre de la population; ce quotient, 5,14, nous est présenté comme la consommation moyenne par tête d'habitant. Mais cette façon de compter ne donne pas de la profondeur du mal une impression adéquate. Il faut tenir compte de ce que la consommation des enfants et des vieillards est à peu près nulle, et que les femmes boivent beaucoup moins que les hommes. Il est difficile ou même impossible d'arriver en cette matière à des résultats certains. Toutefois en combinant les données des statistiques officielles avec les indications des enquêtes privées, on peut dire que la plus grande partie des ouvriers adultes (les deux tiers environ) encore dans la force de l'âge dépensent en moyenne à Paris 200 francs d'alcool sans compter les autres dépenses du cabaret, vins, bière, café, jeux, etc. On peut, en ajoutant 100 fr. à cause de ces dépenses, évaluer à 300 francs en moyenne

pour ces habitués des tavernes la somme laissée annuellement au cabaret. Pour quelques-uns, elle est beaucoup plus forte. Mais remarquons que le quart de cette somme, soit 75 francs, versée annuellement à partir de 30 ans à la Caisse des retraites pour la vieillesse donnerait droit à 65 ans à une rente viagère de 862 francs (1). Il est donc bien certain que, dans un grand nombre de cas, la situation de l'ouvrier âgé n'est si précaire que parce qu'il a manqué de sobriété pendant la période active de son existence. Un progrès immense serait accompli, l'état social d'une grande partie de la classe ouvrière merveilleusement transformé (2), le jour où le travailleur réserverait à la Caisse des retraites les sous qu'il jette sur le comptoir du marchand de vins. Nous croyons, quant à nous, que les premières mesures législatives à prendre en faveur des vieillards pauvres, doivent être des mesures anti-

(1) M. le Dr Rochard dans son *Traité d'hygiène sociale* (p. 682 et suiv.), dressait ainsi le tableau des pertes occasionnées par l'usage de l'alcool.

Prix de l'alcool consommé.....	128.298.384 francs
Journées de travail perdues.....	1.340.145.500 »
Frais et traitements, etc.....	70.842.000 »
Entretien des aliénés.....	652.912 »
Suicides, morts accidentelles, etc.....	9.886.500 »
Total.....	1.555.757.296 francs

Cette somme nous paraît exagérée. Le montant des journées perdues surtout nous semble trop grossi. En le réduisant de moitié et en ne comptant que les dépenses dont le poids retombe immédiatement sur l'ouvrier nous aboutirions à une perte de 800 millions par an soit, 80 francs par tête d'ouvrier environ pour toute la France (villes et campagnes). Ces 80 francs placés à la Caisse des retraites, donneraient encore droit à une jolie pension de vieillesse. Cf. COSTE, *Alcoolisme ou Epargne*, p. 19-21.

(2) « Les statisticiens ont vingt fois démontré, chiffres en main, que les ressources actuelles de la bienfaisance suffiraient déjà à empêcher les grandes misères si celles-ci n'étaient décuplées par l'alcoolisme; vingt fois ils ont montré que, si l'homme du peuple employait pour son bien et celui de sa famille ce qu'il dépense en alcool et en tabac, il n'y aurait plus de prolétaires et les usines rachetées passeraient aux mains des travailleurs... »

A. FOUILLEE, *Erreurs sociologiques et morales des démocraties*. *Revue des Deux Mondes*, 15 nov. 1909, p. 334.

alcooliques et en premier lieu, chez nous, l'interdiction de la fabrication et de la vente de l'absinthe, ce poison si dangereux et hélas ! si français(1).

Mais il faudrait bien se garder de croire que le problème de la vieillesse misérable serait résolu du jour où le cabaret serait fermé. Cette réforme, dont il est difficile d'espérer la prochaine réalisation, ne résoudrait pas entièrement le problème qui nous occupe. Il faut bien remarquer, en effet, que les chiffres donnés ci-dessus s'appliquent seulement à Paris. Dans la plupart des autres villes, sauf en Bretagne, en Normandie et dans les départements du Nord, la consommation d'alcool est bien moindre ; nos paysans, même en supputant la consommation non taxée (privilège des bouilleurs de cru), boivent encore moins d'alcool. D'une façon générale toutes les populations du Sud-Ouest, du Centre et du Midi ne sont guère alcooliques. Quelques-unes, certes, boivent du vin, beaucoup de vin même, mais pour elles surtout, cette boisson est peu coûteuse et ne saurait guère entraîner une dépense supérieure à 50 ou 60 centimes par tête d'adulte et par jour.

Les femmes sont toujours, heureusement, plus sobres que les hommes et, dans la plupart des régions, à peu près « tempérantes ».

Dans tous ces divers cas, par conséquent, on ne peut espérer créer, par l'élimination des dépenses d'alcool, une

(1) L'alcoolisme agit sur l'épargne non pas seulement d'une manière directe en épuisant le solde libre du revenu ouvrier et en faisant perdre des journées de travail, mais encore et peut-être surtout, en détruisant chez les travailleurs l'énergie de la volonté et le sentiment de la dignité personnelle. Ces qualités sont au contraire la marque des tempérants. De là leur succès dans la lutte pour la vie. Diverses personnalités occupées du soin des pauvres vinrent déclarer devant la Commission royale de la vieillesse indigente, en Angleterre, qu'on n'avait pour ainsi dire pas d'exemple d'un abstinant parfait, d'un *teetotaler* venant réclamer les secours de la *poor-law*. Ces « abstinents » sont pourtant assez nombreux aujourd'hui dans le monde ouvrier anglais.

disponibilité sérieuse dans le budget ouvrier en faveur de l'épargne. Nous en revenons toujours ainsi à la nécessité d'une augmentation des salaires. Pas de salaires suffisants, pas d'épargne, même pour les plus sobres. Et nous pouvons dire même : mauvais salaires, mauvaises conditions pour la sobriété. Les hauts salaires sont, en général, favorables à une vie plus régulière et plus morale. Les ouvriers anglais, américains, australiens en fournissent souvent la preuve. Ce n'est pas à dire qu'il ne faille pas s'efforcer par tous les moyens d'éducation dont on dispose de détourner l'ouvrier de l'alcoolisme, mais cette propagande sera surtout efficace parmi les ouvriers bien rétribués, bien nourris et vivant d'une vie « respectable ».

PARAGRAPHE III

Les forces démoralisantes qui agissent parmi la classe ouvrière exercent, à un autre point de vue, une très fâcheuse influence sur la situation de la vieillesse, nous voulons parler de ce relâchement des liens de famille qui a pour résultat de faire retomber de plus en plus sur la collectivité le poids de l'entretien et du soin des vieillards pauvres.

Et ce qui est particulièrement inquiétant, en cette matière, c'est que le remède tel que la collectivité peut l'apporter sous forme d'hospitalisation gratuite ou de pensions, aggrave lui-même le mal et a pour résultat d'imprimer plus profondément dans l'esprit des masses ouvrières l'idée que le soin des vieillards doit incomber non pas aux enfants, mais à l'Etat.

Que les liens de famille se relâchent de plus en plus, notamment en France et en Angleterre, que les enfants cherchent à se débarrasser du souci de loger, de nourrir, d'habiller leurs vieux parents en le rejetant sur l'Etat ou sur la « Paroisse », les rapports administratifs, les enquêtes, les observations des personnalités les plus compétentes en témoignent clairement.

M. Sabran, président du Conseil général d'administration des hospices de Lyon, devant le Conseil supérieur de l'assistance publique, le 27 janvier 1892, faisait cette déclaration :

« Si ceux qui prononcent leur admissibilité (des vieillards et des incurables) aux secours n'étaient pas eux-mêmes res-

pensables de ces secours, vous verriez bientôt les hospices s'encombrer de gens dont la misère ne serait pas absolument démontrée, parce que les liens sociaux tendent à se désagréger de plus en plus dans un grand nombre de familles qui cherchent à se débarrasser de leurs parents âgés ou infirmes. »

« Il est malheureusement impossible de ne pas constater que les lois d'assistance, dit M. Constantin, inspecteur général des Services administratifs, et plus particulièrement celle de 1905 ont amené un certain relâchement dans les liens de famille. Tels enfants qui, il y a quelques années, auraient fait de grands sacrifices pour éviter à leurs vieux parents l'hôpital et l'hospice n'hésitent pas actuellement à les pousser à demander leur inscription sur les listes d'assistance. Il semblerait que la loi de 1905 ait abrogé les articles 205, 206, 207 et 212 du code civil, alors qu'au contraire, le législateur se référant à ces mêmes articles a tenu à rappeler l'obligation de la dette alimentaire. Ce n'est qu'à défaut de la famille que la collectivité a le devoir d'assistance; les deniers publics ne sauraient être employés à dispenser des enfants de subvenir aux besoins de leurs parents. Il y a là, non seulement une question d'administration financière, mais plus encore de moralité. » (1)

En Angleterre, le statut d'Elisabeth contient des dispositions qui permettent de forcer les enfants à contribuer aux dépenses que fait la « Paroisse » pour l'entretien de leurs parents. Lorsque le problème de la vieillesse indigente fut posé devant l'opinion publique, les ouvriers insistèrent pour obtenir l'abrogation de pareilles dispositions. Leurs repré-

(1) Rapport de M. Constantin, inspecteur général des Services administratifs sur l'application de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

Journal officiel du 2 août 1909. — Cf. aussi *Revue de philanthropie*, 19 septembre 1909, p. 619.

sentants prétendirent devant la *Royal Commission on aged poor* que les enfants devaient être laissés libres d'apprécier eux-mêmes s'ils pouvaient ou non prendre soin de leurs parents et qu'il était inhumain de les contraindre à assumer cette charge (1).

Les causes de cette attristante attitude d'un nombre toujours croissant d'ouvriers et de paysans ne sont pas d'ordre exclusivement moral; il est certain que, dans un grand nombre de cas, nous l'avons vu, le salaire reste insuffisant pour parer à tous les besoins de la vie tels qu'ils résultent de l'état actuel de la civilisation, du *Standard of life* de la classe laborieuse. Dans ces conditions, le budget de famille de bien des ménages se présentant en déficit, on cherche pour l'équilibrer, à rogner le plus possible sur le chapitre de la gratitude filiale.

Remarquons aussi, en passant, que la décroissance de la natalité exerce à cet égard une influence fâcheuse. Si, comme nous le disions nous-même un peu plus haut, elle tend à réduire les charges moyennes du père de famille, et par conséquent à lui rendre plus facile l'épargne en vue de ses vieux jours, en revanche, elle aggrave l'infortune des vieillards indigents en ce sens qu'elle concentre la charge de leur entretien sur un moins grand nombre d'enfants, sans parler des cas malheureusement trop nombreux chez nous où il n'y a pas d'enfants du tout (2).

(1) Il semblait pourtant résulter des déclarations du Président du *Local-Government-Board* que les *Guardians* apportaient une réelle discrétion à assurer l'application des prescriptions du statut de la reine Elisabeth, puisqu'ils n'avaient réclamé le remboursement que pour une somme de £ 230.000 dont une grande partie était due par les parents d'aliénés qui ne sont pas toujours pauvres. — M. Ch. BOOTH dans *The aged poor condition*, p. 321 et suiv.) constate le même fait : Children are in many cases better able to help but often, it is to be feared less willing.

(2) Lorsque les familles étaient plus nombreuses, le vieux père, ou la vieille mère, en passant quelques mois au foyer de chacun de leurs fils ou de leurs gendres, ne surchargeaient pas beaucoup le budget de chacun d'eux. Qu'est-

Mais, à notre avis, la cause de beaucoup la plus importante de cette désorganisation de la famille et de cette « indépendance du cœur » des jeunes générations vis-à-vis de leurs parents, c'est l'affaiblissement dans les âmes de la morale traditionnelle. Cette morale, d'abord, impose aux enfants de prendre soin de leurs parents et donne une haute idée de l'importance de ce commandement en le plaçant aussitôt après ceux qui concernent les devoirs envers Dieu.

Mais bien plus et surtout, par la force qu'elle donne à l'institution familiale, elle assure d'une façon incomparable le développement des sentiments d'affection et de respect sans lesquels le précepte ne serait qu'un texte inerte et dépourvu d'efficacité.

Certes, le devoir filial se déduit aussi fort bien des théories solidaristes. On nous a magnifiquement montré tout ce que nous devons de reconnaissance aux générations précédentes, donc à nos parents, pour tant d'efforts et de travaux dont nous recueillons le profit. Mais on nous a invités surtout à payer notre dette entre les mains de tous ceux qui ont moins profité que nous du labeur commun des ancêtres.

ce qu'une personne de plus, pour un trimestre seulement, par exemple, à une table qui compte déjà cinq ou six convives? Peu de chose. Et le vieillard, d'ailleurs pouvait rendre des services pour la garde des enfants, etc. Mais, aujourd'hui, si rares sont les enfants, qu'il n'y a besoin de personne pour les garder...

Tel est, dans un pays à population stationnaire, le revers de la médaille de cette prétendue prévoyance qui consiste à éviter d'avoir des enfants. La société ne se débarrasse de la charge des enfants que pour alourdir sur ses épaules le poids de l'entretien des vieillards. Au foyer, les places que les enfants ne viennent plus occuper, se trouvent (ou devraient se trouver) remplies par l'aïeul et l'aïeule. En tout cas, s'ils ne sont pas reçus au foyer ils retombent à la charge de la nation entière. C'est ainsi que pour une population approximativement égale la France renferme beaucoup plus de vieillards (64 %) que le Royaume-Uni (malgré l'Irlande où les vieillards sont aussi très nombreux) : 1.985.000 personnes de plus de 70 ans contre 1.205.000 dans le Royaume-Uni.

Au devoir filial si net et si bien déterminé quant à son contenu et quant à son objet, on tend à substituer une dette dont le montant indéfini reste par là même vague et dont les créanciers innombrables nous demeurent inconnus et, en fait, indifférents.

Des considérations qui précèdent, nous pouvons à présent tirer les trois conclusions suivantes :

1^o Le progrès économique n'a pas réussi à épargner aux vieillards de la classe laborieuse des souffrances intolérables et souvent imméritées.

2^o Cette misère, en général, ne s'est pas accrue au cours des trente dernières années.

3^o Elle reste pour une large part imputable à l'imprévoyance, aux vices et à l'égoïsme des ouvriers eux-mêmes.

Ces conclusions qui sont, à notre avis, confirmées par les enquêtes et les statistiques, nous permettent de répondre à la question que nous nous posions au début de ce chapitre et de dire que ce n'est pas le spectacle de la misère des vieillards âgés qui peut suffire à expliquer chez les législateurs danois, australiens, français ou anglais le mouvement d'opinion d'où est sortie la création des pensions de vieillesse (1).

La situation des vieillards pauvres avait été plus critique à

(1) C'est en France, cependant, il faut le reconnaître, que la situation des vieillards était le plus digne d'attirer l'attention des législateurs, car à la différence des autres pays, nous ne possédions aucune institution légale chargée de parer au péril de la misère extrême et de la mort par inanition. Il est vrai que de nombreuses œuvres avaient été fondées par la charité privée pour remplir cette tâche, — en particulier par les Congrégations religieuses de femmes. Les « Petites Sœurs des Pauvres » notamment dirigent en France plus de 80 maisons exclusivement réservées à l'hospitalisation gratuite des vieillards indigents. Des lois récentes ont malheureusement entravé bon nombre de ces œuvres soit en tarissant leurs ressources, soit en empêchant le recrutement de leur personnel. — Sur le développement des œuvres d'initiative privée en faveur des vieillards, voir *La France charitable et prévoyante. Enquête de l'Office central des œuvres charitables*, Paris, 1896.

d'autres époques et cependant aucune mesure d'ensemble n'avait été prise en leur faveur; d'autre part, ce sont justement parmi les pays où l'ouvrier est le mieux payé et à tous points de vue le plus heureux que le mouvement dont nous parlons s'est propagé avec le plus de facilité et où le système des pensions a pris le plus de développement. De nombreux pays, où la classe ouvrière est pauvre, où le travailleur, devenu vieux, court les plus grands risques de tomber dans la plus extrême misère, n'ont pris aucune initiative analogue à celle des pays déjà cités.

C'est donc ailleurs que dans la paupérisation des travailleurs âgés qu'il faut chercher la cause du grand mouvement législatif, objet de notre étude.

CHAPITRE II

Si, à la fin du xix^e siècle et au commencement du xx^e, on a vu tout à coup nombre de parlements consacrer leurs efforts à résoudre le problème du paupérisme chez les vieillards et dans ce but consentir, sur les fonds publics de très importants subsides, c'est principalement, à notre avis, pour deux raisons dont la première est de nature politique tandis que l'autre est d'ordre plus spécialement financier.

En tout temps et en tout pays la classe sociale qui détient le pouvoir éprouve une tendance irrésistible à l'exercer à son profit. Le régime démocratique ne fait pas exception à cette règle (1).

Il est assez naturel que le gros du peuple, qui fait la majorité dans les élections, finisse par imposer à ses mandataires politiques, la création de pensions dont la charge ne lui incombera, par l'impôt, que pour une assez faible partie, tandis qu'il sera à peu près seul à en ressentir directement le bénéfice (2). On pourrait plutôt s'étonner que, dans des pays

(1) « S'il est un ensemble de prévisions qu'on puisse considérer comme certaines, dit M. Gide, c'est que la pratique du suffrage universel fera pénétrer dans les assemblées municipales et législatives de tous pays un nombre de plus en plus considérable de représentants ouvriers, et que ces minorités, peut-être demain majorités, exerceront une pression de plus en plus grande pour faire voter des lois ouvrières, c'est-à-dire des lois qu'ils jugeront *propres à servir leurs intérêts de classe*. » (GIDE, *Economie sociale*, p. 53.)

(2) La tendance de toute démocratie d'améliorer le sort des vieillards par la

comme la France, ou l'Angleterre où le suffrage universel est établi depuis déjà longtemps on ait pu retarder jusqu'à 1905 ou 1908, le vote d'une loi d'assistance obligatoire aux vieillards.

Comment expliquer cette lenteur de la démocratie à affirmer, après la victoire, ses volontés et ses ambitions.

Il y a d'abord à cette lenteur des raisons d'ordre financier, nous les examinerons dans le chapitre suivant. Mais, en outre, deux ordres de considérations permettent de la comprendre. Remarquons d'abord que l'existence du suffrage universel ne décèle pas toujours dans un pays un gouvernement véritablement démocratique. Des éléments modérateurs peuvent subsister dans les Constitutions : Chambre Haute, héréditaire ou élue d'après un suffrage plus ou moins restreint, monarchie, etc ; le défaut d'organisation des forces ouvrières (rareté des associations) interdit parfois au prolétariat l'utilisation complète de l'instrument électoral. Dans ces divers cas, le régime n'est « démocratique » qu'en apparence au sens

création de pensions gratuites ou par l'établissement d'un système d'assistance obligatoire, se trouve considérablement renforcée dans un pays où, comme en France, la population est stationnaire. Dans un pareil pays, en effet, les vieillards et ceux qui sont à la veille de le devenir se trouvent en très grand nombre et disposent par conséquent d'une puissante influence électorale.

Pour la France entière, parmi les hommes de plus de vingt ans, les deux tiers ont moins de cinquante ans; un tiers a dépassé cet âge. Ce tiers forme le bloc solide des partisans des pensions. Dans un pays à population croissante, les jeunes adultes disposent d'une majorité écrasante et parmi eux il est naturel que la préoccupation de la vieillesse et de ses besoins soit beaucoup moins intense. Pour avoir une idée de la très grande différence qui se présente dans la distribution par âges entre une population stationnaire et une population progressive, on peut comparer le Finistère et le Lot-et-Garonne. Nous constatons dans le premier de ces départements sur une population adulte masculine de 198.356 individus 142.384 personnes de moins de 50 ans, soit 71,3 % tandis que dans le Lot-et-Garonne les jeunes adultes (20-50 ans) ne représentent que 58,5 % du total des hommes faits. A l'inverse l'élément âgé (+ 50 ans) ne s'élève dans le Finistère qu'à 55.972 (28,7 %), tandis qu'il atteint dans le Lot-et-Garonne 41.913 soit 41,5 %.

que nous donnons ici à ce mot; il ne l'est pas dans la réalité des choses.

Même purement et véritablement démocratique, un gouvernement engagé dans la voie des réformes destinées à assurer le « mieux-être » des masses peut être entravé par divers empêchements.

Certaines forces viennent parfois se mettre à la traverse. Supposons qu'une doctrine économique exalte la libre initiative des individus et tende, en revanche, à inspirer, en toutes circonstances, une extrême défiance vis-à-vis de l'intervention de l'Etat. Supposons, en outre, cette doctrine maîtresse du plus grand nombre des chaires d'enseignement au pied desquelles se pressent les futurs dirigeants de la politique; il ne manquera pas de s'établir parmi ces hommes un état d'esprit défavorable à l'introduction d'un système d'assistance obligatoire subsidié et administré par l'Etat. Mais il est vrai que les doctrines, reflets des intérêts, ne sont pas bien longtemps capables de les contenir. D'autres intérêts plus puissants engendrent des théories nouvelles. Les anciennes plient et cèdent à la poussée; elles disparaissent ou se transforment pour s'adapter. Ainsi a-t-on vu les « dogmes » trop absolus du libéralisme, peu à peu délaissés, tandis que l'idée solidariste et les thèses socialistes gagnaient un nouveau terrain et facilitaient par leur succès l'éclosion des législations d'assistance obligatoire aux vieillards.

D'autres forces de résistance d'un caractère moins général peuvent être dès à présent mentionnées. La puissance sociale des minorités riches ou aisées, des « élites » varie beaucoup d'un pays à l'autre. Il est certain, par exemple, qu'une réforme démocratique comme celle qui fait l'objet de notre étude se heurtera en Angleterre à une résistance des éléments conservateurs, qui sera loin de se produire au même degré dans les colonies australiennes. Les nécessités de la situation internationale ont aussi à ce point de vue une

réelle importance. Tel peuple particulièrement préoccupé de maintenir son indépendance à l'égard d'un voisin puissant et ambitieux ne pourra pas s'avancer dans la voie des réformes démocratiques avec la même hardiesse que tel autre peuple qui se sent actuellement à l'abri d'une agression extérieure. Cette observation permet notamment d'expliquer pour partie les témérités de la politique sociale en Australasie où, jusqu'ici, la défense nationale a été laissée aux soins de la Métropole.

En étudiant la genèse des lois d'assistance obligatoire aux vieillards dans les divers Etats, il est très facile de constater combien elles ont revêtu nettement le caractère politique plutôt que véritablement social. Elles ont été dans ces deux pays envisagées principalement comme un moyen de procurer au parti qui les créerait une force nouvelle et une influence plus vaste (1). Tout particulièrement, en France, elles ont servi à assurer au parti radical l'appoint des voix populaires pour lui permettre de combattre avec plus d'efficacité les anciens partis de la droite et du centre. On en subordonnait la réalisation dans l'esprit du peuple à la mainmise de l'Etat sur les successions ou à la « reprise » d'un trop fameux milliard. Les détails de leur organisation manifestent encore le souci électoral. Il n'est pas jusqu'aux dates mêmes des actes parlementaires qui les ont préparées ou établies, qui ne décèlent encore une intention politique et même directement électorale (2).

(1) Les premiers projets de pensions de vieillesse, depuis la Révolution, remontent en France à la République de 1848. Avec l'établissement du suffrage universel, on vit éclore un grand nombre de systèmes législatifs destinés à améliorer le sort de la vieillesse. « Aucun de ceux qui réfléchissaient à l'avenir ne pouvaient se dissimuler que le peuple étant devenu souverain, voulait cesser d'être misérable et que son droit comme son intérêt lui conseillaient de se servir de son omnipotence pour essayer d'être moins malheureux. Là est l'explication de la politique charitable adoptée par la Révolution de 1848. » (Ferdinand DREYFUS, *L'Assistance sous la deuxième République*, p. 210.)

(2) Ce semble être une tradition pour les lois adoptées dans les divers pays

La situation en Angleterre n'a pas été très différente à ce point de vue. Les pensions de vieillesse nous apparaissent de l'autre côté du détroit comme le prix de l'alliance du parti libéral avec les forces ouvrières contre le parti unioniste ou conservateur.

M. J. Bardoux a fort bien montré qu'en vue de reprendre le pouvoir, l'ancien parti libéral anglais, le parti gladstonien, fut obligé de faire évoluer ses doctrines, naguère purement négatives au point de vue du rôle à jouer par l'Etat en matière économique et de les orienter vers des buts nouveaux plus tentants pour la masse. « Ils ont senti la nécessité d'inaugurer et de formuler des réformes qui, sans faire violence aux personnes ni aux principes de la morale publique, peuvent procurer une diffusion plus grande du bien-être matériel et par là élever le niveau de la moralité nationale — Voilà, disent-ils, ce qu'est le nouveau libéralisme. » (1) De ce nouveau libéralisme les pensions de vieillesse devaient être le don de joyeux avènement. Elles étaient en même temps le gage de l'union du parti libéral proprement dit avec le *labour party* sorti si vigoureux des élections de 1906.

En Danemark, le vote des pensions de vieillesse n'est qu'une transaction entre les deux partis longtemps hostiles. La démocratie paysanne en lutte avec la droite conservatrice (bourgeois des villes et grands propriétaires ruraux) n'avait cessé depuis 1872 d'accroître sa majorité. Elle formait au Folkething Chambre des députés un parti puissant dont les prétentions politiques se heurtaient à la résistance obstinée

en faveur des vieillards pauvres d'être votées à la veille même des élections. En France loi du 30 mars 1902, loi du 5 avril 1910 (le 1^{er} texte avait été adopté par la Chambre des députés à la fin de la précédente législature). La loi du 14 juillet 1905 votée quelques mois avant les élections de 1906 ne fut appliquée qu'à partir de 1907. La législation belge sur les pensions (1900), la législation néo-zélandaise de 1898 ont été également promulguées à la veille des élections.

(1) OSTROGORSKI, *Les partis politiques*, t. I, p. 295, cité par Jacques BARDoux, *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine*, p. 130 et suiv.

de la droite appuyée sur le roi, le gouvernement et le Landsting (Chambre Haute ou Sénat).

Ce conflit avait fini par causer une longue crise constitutionnelle analogue à celle de la Prusse, en 1862, sous Bismarck. Les Budgets annuels ne recevaient plus l'approbation de la représentation nationale. La Droite, profitant habilement des scissions qui à la longue s'étaient produites parmi les membres de l'opposition, s'efforça pour mettre fin au conflit de négocier avec les éléments les plus modérés de la gauche. Le gouvernement fit accepter à la Droite le vote des pensions de vieillesse pour obtenir les crédits militaires et la ratification des budgets provisoires établis par décret au cours des années précédentes.

Ces divers exemples suffisent pour montrer l'exactitude de notre affirmation, combien les nouvelles législations d'assistance aux vieillards sont avant tout une manifestation de la puissance politique que le suffrage universel ne pouvait manquer de donner au « prolétariat » industriel et agricole. Ce n'est pas du tout, comme en Angleterre au temps de la reine Elisabeth, au moment de l'établissement de la *poor-law*, l'explosion d'un nouveau mal social, ni son aggravation soudaine au delà des limites tolérables qui ont provoqué le vote de ces législations d'assistance. C'est simplement, chez ceux qui les ont fait adopter, le désir de donner satisfaction à un groupe déterminé d'électeurs. Le souci de l'intérêt général de la nation n'a joué ici en réalité qu'un rôle secondaire. Les préoccupations politiques ont eu le premier.

CHAPITRE III

En supposant plus puissante encore l'influence des masses populaires sur les gouvernements, les pensions aux vieillards n'auraient pu s'établir dans les pays où elles ont été organisées, si un développement merveilleux de la richesse publique n'avait pas permis de réunir les ressources indispensables. La Révolution française n'a pu mettre à exécution les vastes projets d'assistance préparés par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, à raison surtout du manque de ressources. Les Etats modernes ne se sont pas heurtés à la même impossibilité. D'une part, en effet, tant par suite des progrès de la production que grâce à la rareté des grandes guerres (1) la richesse de nombreux citoyens s'est accrue dans de très fortes proportions ; d'autre part l'influence politique des citoyens aisés a décru, de telle sorte que leurs revenus sont de plus en plus fortement taxés ; dans le peuple, les consommations se développent, d'où grossissement du produit des taxes indirectes. En outre le système fiscal des Etats modernes atteint aujourd'hui une telle perfection que les revenus du Trésor public se modèlent plus exactement que jamais sur ceux des particuliers ; les dissimulations deviennent de plus en plus difficiles ; les administrations financières, de plus en plus ingénieuses, parviennent à saisir toutes les manifestations

(1) Il est extrêmement probable que sans la guerre du Transvaal, les pensions de vieillesse auraient été instituées neuf ans plus tôt en Angleterre. Cf. *infra*.

de la richesse et à les imposer. De là les ressources énormes des grands Etats d'aujourd'hui. De là la possibilité d'organiser les systèmes si coûteux de pensions aux vieillards.

Le service des pensions exige en Angleterre plus de 200 millions de francs.

C'est une somme énorme. Aujourd'hui même elle n'a pas été facilement trouvée, et l'on sait à quelles difficultés se sont heurtés les projets de taxe imaginés par M. Lloyd George pour équilibrer le budget. En 1875 le fonctionnement d'une loi pareille à celle du 1^{er} août 1908 eût entraîné une dépense de 130 millions de francs environ. Mais le budget anglais ne dépassait guère alors deux milliards de francs tandis qu'il approche aujourd'hui de quatre milliards. Ces 130 millions représentant un accroissement de 6,5 % des dépenses, on ne les aurait pas commodément réunis à une époque où l'*Income Tax* ne produisait encore que 107 millions de francs (1).

En France le budget était accablé depuis 1870-71 des charges énormes résultant de la guerre franco-allemande ; il allait recevoir le surcroît de dépenses dues à la construction des chemins de fer, à la politique scolaire, à l'expansion coloniale. On ne pouvait guère envisager la création des ressources nécessaires à l'assistance des vieillards ; d'autant qu'en 1873 eu égard aux proportions alors plus modestes des budgets annuels la somme requise eût été relativement plus forte. Les auteurs de la loi 1905 ont envisagé une dépense totale, pour les budgets de l'Etat, des départements et des communes, de 50 millions en chiffres ronds, 9, 4 % du montant total des dépenses de ces budgets. En 1875 le rapport correspondant eût été de 15 % (2).

Ainsi l'avènement des législations en faveur des vieillards

(1) En 1908-1909 il a rapporté 850 millions de francs.

(2) En 1875 : 50 millions sur 3.422 millions de francs ; en 1907 : 50 millions sur 5.275 millions de francs.

doit être attribué pour une large part au progrès des ressources publiques favorisé lui-même par l'accroissement de la richesse nationale, la prolongation de la paix et les perfectionnements de la fiscalité.

Mais on doit se demander si l'emploi ainsi donné par l'Etat au surplus du revenu national a été le plus heureux que l'on puisse imaginer. N'aurait-il pas mieux valu, pour les ouvriers, se réserver directement tout ou partie de ce surplus par la conquête de salaires plus élevés? Les sommes prélevées par le fisc sur le produit de l'agriculture et de l'industrie en vue des pensions de vieillesse et autres faveurs d'Etat, n'eût-il pas été préférable de les voir réparties entre les travailleurs, soit sous forme de diminution du prix des marchandises, soit sous forme d'augmentation de salaires? L'ouvrier y eut gagné, à notre avis, moralement et économiquement. Économiquement, en évitant la déperdition de richesse qui résulte du fonctionnement de la machine administrative (1); moralement en conservant une indépendance plus complète, en exerçant la force de sa volonté, par la pratique de la prévoyance et de l'épargne libres.

(1) Les 200 millions de francs nécessaires au paiement des pensions en Angleterre coûtent 3 % à recueillir et 3 % encore à distribuer, soit en tout 12 millions de francs sans compter la valeur du travail des agents employés dans ce double service, travail perdu pour la production.

DEUXIÈME PARTIE

Le problème de la vieillesse indigente en Angleterre avant la loi de 1908

La loi anglaise sur les pensions de vieillesse, promulguée le 1^{er} août 1908, est le résultat d'un mouvement d'idées déjà ancien dont les circonstances politiques ont favorisé le succès. Le projet de venir en aide aux vieillards, autrement que par les maigres et dégradants secours de la *poor-law*, discuté d'abord par les philosophes et les économistes, soumis ensuite aux longues et laborieuses études des comités officiels, a fini par devenir la plate-forme d'une habile agitation populaire, menée par les représentants des milieux ouvriers. C'est cette agitation qui a réussi à créer au Parlement une majorité favorable à la réforme. La première partie de notre travail sera consacrée à l'histoire de cette élaboration du *Old Age Pensions Act* au cœur des milieux intellectuels et parlementaires. Dans une deuxième partie, nous commenterons les dispositions de la loi anglaise en les comparant à celles des législations danoise, française et australasiennes correspondantes.

CHAPITRE PREMIER

Caractère général du mouvement des pensions Les premiers initiateurs

On peut être étonné, au premier abord, de voir une nation telle que l'Angleterre se ranger parmi celles qui ont établi un système de pensions gratuites en faveur des vieillards. C'était la dernière, semble-t-il, qu'on dût voir se risquer dans une pareille voie. L'Etat assurant l'entretien de plus d'un demi-million de citoyens, n'est-ce pas une conception socialiste? Or l'on nous a toujours dépeint le Royaume britannique comme la terre d'élection de l'individualisme hardi, du *self-help* persévérant et fier, le dernier refuge des saines doctrines du libéralisme économique. La patrie d'Adam Smith va-t-elle donc trahir à son tour les enseignements de son illustre enfant? La surprise que peut causer la loi de 1908 sera sans doute plus vive encore pour quiconque voudra bien songer à ce splendide développement des institutions de mutualité, — gloire de nos voisins, sujet d'exemple pour nous-même, — qui se résume dans ces trois chiffres : 30.000 sociétés de secours mutuels *Friendly-Societies* réunissant plus de 5 millions 1/2 de membres avec un capital de plus de 800 millions de francs (1). Comment se fait-il qu'après

(1) Chiffres donnés par M. GIDE, *Economie sociale*, p. 283.

un si magnifique et si heureux effort pour parer aux risques de l'existence par les seules forces de l'initiative privée et de l'association libre, nos voisins aient fini par faire appel à l'intervention, jusque là suspecte, de l'Etat? Le vote de la loi des pensions ne paraît-il pas encore plus extraordinaire, si l'on se rappelle que l'Angleterre possède déjà depuis trois cents ans un système d'assistance obligatoire qui permet de remédier aux maux les plus graves et les plus urgents des vieillards misérables?

La *poor-law* ne leur assure-t-elle pas tantôt l'asile du *work-house*, tantôt même le secours en argent distribué à domicile (*out-door-relief*)? On peut, en France, expliquer et justifier peut-être la loi de 1905 par cette considération qu'avant elle (abstraction faite des merveilles accomplies par la charité privée) le travailleur vieilli et indigent risquait de se trouver sans aucune espèce de secours et en danger de périr de faim et de misère. Mais, en Angleterre, cette raison n'existe pas; ce danger ne doit pas être à craindre. Si la *poor-law* ne consacre pas le droit (1) au secours au profit des pauvres,

(1) On a beaucoup discuté la question de savoir si la *poor-law* confère à l'indigent un *droit* au secours. Ces discussions proviennent surtout des significations divergentes données au mot *droit*. Il ne s'agit que de s'entendre sur le sens exact de ce terme. Le prend-on comme synonyme du mot *action*? Veut-on dire que le *pauper* a *droit* au secours, comme le vendeur a *droit* au prix de la chose vendue? Alors, non, sans aucun doute, la *poor-law* ne donne pas un pareil droit à l'indigent. Mais veut-on dire simplement que l'assistance n'est pas facultative pour la Paroisse, qu'elle est strictement due à tous ceux qui se trouvent dans les conditions légales, alors, oui, la *poor-law* fonde le droit d'assistance. Le mot *droit* marque ici simplement l'obligation d'assistance considérée au point de vue de l'indigent. Nous reconnaissons que ce dernier sens n'est pas juridique bien qu'il soit courant. A interpréter ainsi le mot *droit* on aboutirait, dans la loi française, à reconnaître un droit de l'aliéné, de l'enfant abandonné, au secours et à l'hospitalisation, puisque des dispositions législatives imposent aux départements la charge d'organiser des secours d'assistance en faveur de ces malheureux.

Les commentateurs de la *poor-law* admettent, en général que l'indigent n'a pas un véritable droit au secours, mais que l'assistance est un devoir pour l'Etat et pour la Paroisse. *No one has a right to public relief but the bestowal*

elle impose tout au moins à la Paroisse le devoir strict d'assurer le nécessaire à tout indigent. Aussi donc, semblait-il, tandis que le caractère national de nos voisins devait les détourner d'un système de pensions gratuites, les institutions existantes rendaient en outre ces pensions moins nécessaires en Angleterre qu'ailleurs. Et cependant depuis bientôt deux ans la loi qui les crée a été adoptée; depuis près de 18 mois les pensions sont payées chaque semaine.

Si, comme on l'a dit, l'étonnement est le commencement de la science, la science doit être la fin de l'étonnement. Il nous faut donc tâcher d'expliquer pourquoi il n'y a pas lieu d'être surpris par le vote d'une loi qui, au premier examen, semble, en effet, en pleine contradiction aussi bien avec les tendances généralement prêtées au peuple anglais qu'avec les données particulières de la situation des vieillards en Angleterre.

Taine disait de l'Anglo-Saxon primitif : « La profonde et poignante impression qu'il reçoit du contact des objets l'exemptera plus tard de la rhétorique latine et le tournera vers les choses aux dépens des mots. » (1) Vers les choses aux dépens des mots!... N'y aurait-il pas justement dans le changement d'attitude du peuple anglais à l'égard de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique une nouvelle marque de ce mépris de l'Anglo-Saxon pour les théories et les généralisations spéculatives, une preuve nouvelle de son goût prédominant pour les réalités tangibles.

Ce n'était pas par hommage aux doctrines anti-interventionnistes que les ouvriers multipliaient et développaient leurs *trade-unions* et s'affiliaient en masse aux *Friendly-*

of such relief is a duty incumbent on the State (Fowle, *The poor-law*, London 1893, p. 7). Cf. aussi ASCHROTT, *Das englische Armenwesen*, Leipzig, 1886, p. 154. — MACKAY, *History of english poor-law*, p. 152. CHEVALLIER, *La loi des pauvres et la Société anglaise*, p. 90.

(1) TAINE, *Hist. de la Littérature anglaise*, t. I, p. 63.

Societies ; s'ils se servaient de ces procédés plus conformes aux théories individualistes, c'est simplement qu'ils y voyaient les moyens alors les mieux appropriés au but poursuivi : l'obtention d'avantages matériels définis, nécessaires à une existence confortable et indépendante. Le *self-help* prenait une allure individualiste à cette époque. Aujourd'hui, l'ouvrier se rend de mieux en mieux compte de la puissance nouvelle que lui confère le bulletin de vote ; il veut l'utiliser ; il se servira des élections à l'égard de l'Etat comme il s'est servi de l'association libre contre les patrons envisagés isolément. Les organisations ouvrières deviennent de plus en plus des organisations politiques ; les travailleurs qu'elles conduisaient jadis à la grève, elles les mènent aujourd'hui au scrutin, aussi ardents, aussi disciplinés, que jamais. C'est maintenant à l'Etat, pris comme représentant de l'ensemble des patrons et des riches, que le travailleur anglais présente ses revendications. Mais il conserve dans cette nouvelle tactique les mêmes qualités d'activité réglée, sage et persévérante qui l'ont toujours distingué (1). C'est encore le *self-help* mais c'est un *self-help* à tendances socialistes.

Il reste à savoir si le monde ouvrier anglais ne se trompe pas, si la première tactique n'était pas la meilleure, aussi bien pour la nation tout entière que pour les travailleurs eux-mêmes. Plus tard nous examinerons ce point. Il nous suffit pour l'instant d'avoir fait toucher du doigt la permanence, sous des apparences changeantes, de ce goût de la lutte obstinée et bien réglée, de ce souci du réel qui ont de tout temps caractérisé la race anglo-saxonne (2).

(1) On s'en rendra compte en lisant le récit des campagnes menées de 1899 à 1908 par le « National Committee te organized labour » en faveur des pensions.

Ce récit a été fait d'une façon très attachante par M. Herbert Stead, secrétaire honoraire du Comité dans un ouvrage intitulé : *How old age pensions began to be*, London, 1909.

(2) Ce ne serait pas la première fois que l'on verrait ainsi les Anglais devenir

Ainsi la nouvelle attitude des milieux ouvriers anglais s'explique au fond assez naturellement. Leur ligne de conduite s'est modifiée parce que les circonstances ont changé. Et comment n'auraient-ils pas aperçu le grand changement amené par leur avènement à la puissance électorale ? Autour d'eux, les grands partis parlementaires, unionistes et libéraux, rivalisaient d'efforts pour attirer dans leurs rangs la masse des travailleurs. A droite et à gauche on leur prodiguait avances et promesses (1). On nous flatte, donc on nous craint se sont-

infidèles à leurs théories pour rester fidèles à leurs intérêts. C'est pour eux surtout qu'il est vrai de dire que les doctrines — en économie politique notamment — ne sont trop souvent que les reflets des intérêts.

C'est à eux que pensait Carlyle lorsqu'il écrivait : « Les philosophies de l'homme sont d'ordinaire le supplément de sa pratique ; c'est une sorte de vernis logique dont elle s'arme ; un épiderme d'intelligence articulée dont elle se recouvre et par quoi l'homme s'efforce de rendre admissible ses actes instinctifs, après qu'ils sont accomplis. » (CARLYLE, *Past and Present*, trad. Izoulet p. 293.) On peut dire que l'individualisme économique a été pour nos voisins la doctrine nécessaire au développement industriel du pays pendant le XIX^e siècle. La fidélité qu'ils ont si longtemps témoignée à cette doctrine s'explique en grande partie par le bénéfice matériel qu'elle assurait à toute la nation et surtout à la classe dominante : La doctrine individualiste a servi le développement de la grande industrie d'abord en facilitant la suppression des lois sur les blés et en favorisant ainsi la multiplication de la classe ouvrière et par conséquent la création d'une abondante main-d'œuvre. Ensuite, l'établissement du libre-échange a permis d'approvisionner à bon marché les manufactures de matières premières, tandis que l'apostolat, fait au dehors en faveur de cette même doctrine libre-échangiste, aidait au développement des débouchés nécessaires. Enfin, les doctrines individualistes ont souvent permis aux patrons de résister avec plus de succès au mouvement législatif de protection ouvrière.

Aujourd'hui que la bourgeoisie industrielle et commerçante perd de sa prépondérance politique en même temps que l'industrie britannique est elle-même dépossédée de cette supériorité incontestée dont elle a joui au cours du XIX^e siècle, les idées interventionnistes se développent et se réalisent tandis que le culte du libre-échange perd lui-même chaque jour quelques-uns de ses fidèles.

(1) Nous avons déjà dit quelles avances les libéraux faisaient dans leur programme aux milieux ouvriers. (V. plus haut p. 43.) Les Unionistes ne pouvaient pas se montrer moins préoccupés de l'intérêt des travailleurs. De là les succès des projets de pension, de l'intérêt qu'ils soulevaient dans tous les partis.

« Tous ces projets de pension seraient restés à l'état de rêves, de véritables

ils dit dans leur bon sens. Et il leur a paru aussitôt qu'ils pouvaient tirer profit de circonstances aussi favorables. Au lieu de céder aux sollicitations de l'un ou de l'autre des deux grands partis, et de se laisser absorber par eux, ils ont résolu de former un parti d'ouvriers, homogène et indépendant. C'est le *Labour-party*. Les élections de 1906 ont été son premier triomphe. La loi de 1908 est sa plus grandiose conquête.

Bien entendu, le parti du Travail a eu des collaborateurs pour l'aider à mener à bien une œuvre aussi considérable que celle de l'organisation des pensions; il a profité des efforts de tous ceux, vivants ou morts, qui s'étaient préoccupés déjà d'améliorer le sort des vieillards par des mesures d'Etat. Nous verrons, dans le chapitre suivant, combien de systèmes furent mis en avant, vers la fin du siècle dernier, par les hommes d'œuvres, les économistes ou les personnages politiques, en vue de porter remède à la misère des travailleurs âgés. Mais il ne sera pas sans intérêt de dire ici quelques mots des premiers initiateurs, de ceux qui ont semé l'idée, la petite graine fragile, d'où tout le système est sorti.

Dès le début du xviii^e siècle, Daniel de Foë, dans son *Essay on projects* exprimait son rêve d'un état social « où tout homme si pauvre, si misérable qu'il fût serait à même de s'assurer une existence confortable dont il jouirait lorsque l'âge ou l'infirmité viendraient l'y obliger (1). Ce n'était là que la conception un peu vague d'un esprit fertile en

divagations sur un problème aussi insoluble que la quadrature du cercle, si des circonstances politiques absolument étrangères à la question n'étaient venues en décider autrement. Au moment de la scission qui se produisit dans le parti libéral après la présentation par M. Gladstone du Bill concernant le *Home-Rule* ce fut un des éléments de la politique de l'opposition unioniste de mettre en avant un programme de réformes sociales. Si un projet de pensions de vieillesse ne fut pas officiellement inscrit sur l'étiquette du parti, on attachait cependant une réelle importance à la réalisation de pareilles propositions. C'était là la pensée non seulement de M. Chamberlain, mais encore d'un nombre considérable de ses partisans. » (MACKAY, *History of English poor-law*, p. 594.)

(1) Cité par MONTAGUE-BARLOW, *The old age pensions act*, Londres 1908, p. 1.

chimères. A la fin du XVIII^e siècle, Thomas Paine préconisait un projet plus précis. On sait que cet ardent agitateur tour à tour soldat de l'Indépendance en Amérique, publiciste révolutionnaire en Angleterre, député français à la Convention nationale, répandit dans ses trois patries successives une abondante semence de théories démagogiques. Il demandait dans ses *Rights of man* « ce qui valait mieux : rendre la vie douce à 140.000 vieillards ou donner un million de livres sterling à un seul individu, inutile et souvent malfaisant ? » C'était le roi que, très irrévérencieusement, il désignait ainsi. Il n'hésitait pas, on le devine, à répondre affirmativement et proposait d'affecter les revenus royaux au paiement de rentes annuelles de six livres par an aux vieillards de 50 ans et de dix livres à partir de 60. Ce secours, ajoutait-il, ne sera pas demandé comme une charité, mais comme un droit, car lequel des citoyens anglais n'a pas, par les impôts directs ou indirects payés au gouvernement, versé une somme suffisante pour lui assurer la rente proposée ? (1)

Le mouvement idéaliste et humanitaire qui a signalé le milieu du XIX^e siècle s'est naturellement intéressé au sort des vieillards misérables.

Dans l'inventaire que dressait Carlyle des hontes et des gloires du peuple anglais, il inscrivait au débit « les bastilles ensorcelées de la loi sur les pauvres », tout à côté des famines provoquées par les lois sur les blés (2).

Un peu plus tard, Ruskin posait avec une douceur insinuante les fondements du droit aux pensions de vieillesse. « Je voudrais, écrit-il dans *Unto this last*, qu'on donnât aux vieillards et aux indigents confort et abri; quand l'indigence par le fonctionnement du système dont je parle ne pourrait

(1) PAINE, *Théorie et pratique des Droits de l'Homme*, traduction Lanthenas, Paris 1792, p. 176 et suivantes.

(2) CARLYLE, *Past and Present*, traduction Izoulet, p. 257.

plus être imputée à des fautes, il serait honorable et non injurieux de mériter et d'accepter cet asile.

« Je répéterai, ici, ce que j'ai dit dans mon *Economie politique de l'Art* :

« Un laboureur sert son pays avec sa charrue tout aussi bien qu'un homme des classes moyennes le sert avec son épée, sa plume ou sa lancette. Si le service est moindre et par suite les gages moindres aussi, tant que la santé est vigoureuse, la récompense, du jour où la santé est brisée, pourra être moindre, mais non moins honorable. Il devrait être tout aussi naturel et tout aussi légitime pour un laboureur de recevoir une pension de sa commune parce qu'il a bien mérité de sa commune que pour un homme d'un rang plus élevé de recevoir une pension de son pays parce qu'il a bien mérité de son pays. » (1)

Voilà l'idée semée. Nous allons maintenant la voir germer, s'épanouir, et donner ses fruits bons ou mauvais.

(1) RUSKIN, *Unto this last*, traduction Peltier, p. 9.

CHAPITRE II

Le mal et les remèdes à la fin du XIX^e siècle

Au moment où les rêveries de Ruskin vont se transformer en projets précis, susceptibles de discussion devant les assemblées législatives, il faut nous demander quelle situation l'Angleterre faisait à ses vieillards pauvres. Vers la fin du XIX^e siècle, une grande enquête, dont nous aurons à reparler, fut justement instituée à ce sujet par une Commission royale (*Royal Commission on aged poor*) qui siégea de 1893 à 1895. En outre, M. Ch. Booth (1), dont nous aurons à examiner plus tard le projet et établissant des pensions au profit de tous les vieillards sans exception, se livrait vers la même époque à des recherches très intéressantes sur le paupérisme des vieillards, auprès d'un certain nombre d'Unions de paroisses anglaises et galloises. Ces deux enquêtes nous fournissent les éléments nécessaires pour déterminer l'étendue et la gravité du mal ainsi que pour indiquer les remèdes qu'on y apportait.

A l'aide des chiffres fournis par les enquêtes officielles, M. Booth a établi des tableaux indiquant le nombre des pau-

(1) Ch. Booth, *The old poor in England and Wales*. — Il ne faut pas confondre l'auteur de ce livre, M. Charles Booth, riche commerçant de Liverpool, avec le célèbre général en chef de l'Armée du Salut.

vres à chaque âge et le rapport de ce nombre au total de la population de chaque âge. Le tableau suivant en résume les indications.

AGES	NOMBRE DE PAUVRES DE CHAQUE AGE			PROPORTION POUR 100		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 65..	43.481	57.996	101.477	12,2	13,9	13,2
65 à 70..	45.814	71.732	117.456	17,5	23,0	20,6
70 à 75..	53.312	77.379	130.691	28,8	34,1	31,3
75 à 80..	39.344	52.693	92.037	38,6	40,1	39,4
au-dessus de 80	25.160	36.470	61.630	42,2	40,7	41,3
Totaux.	207.111	296.270	503.291	21,6	24,9	23,4

Les chiffres de ce tableau font connaître pour l'Angleterre et le Pays de Galles le nombre total des vieillards qui au cours d'une année ont reçu les secours de la *poor-law* (soit dans le *workhouse*, soit dans les hôpitaux, soit à domicile). Ce nombre est considérable : plus d'un demi-million. Le tableau montre encore que les femmes assistées sont beaucoup plus nombreuses que les hommes secourus; enfin il marque très nettement l'aggravation croissante du paupérisme à mesure que l'âge augmente.

A côté du mal, ainsi dévoilé, quels étaient les remèdes?

D'abord les secours de la *poor-law*. On sait que la loi d'assistance anglaise, établie par la reine Elisabeth, réformée en 1834, impose aux Paroisses groupées en Unions l'obligation de secourir tous les indigents. Le secours en ce qui concerne les vieillards consiste soit dans l'admission au *workhouse*, établissement qui tient à la fois de l'hospice et de la prison, et dont le séjour est abhorré des pauvres (1), soit

(1) Ce n'est pas bien entendu que (quelques cas exceptionnels mis à part) les habitants du *workhouse* (*inmates*) subissent de mauvais traitements ou soient

dans l'allocation d'un secours en argent (*out-door-relief*). Théoriquement ce secours en argent ne doit être donné qu'à titre tout à fait exceptionnel. En réalité, d'après le recensement même de 1891, tandis que les *workhouses* ne renfermaient que 60.000 pauvres de plus de 65 ans, les vieillards de cet âge qui bénéficiaient de l'*out-door-relief* s'élevaient à plus de 205.000. C'est qu'un tout petit nombre d'Unions seulement ont suivi les vœux des réformateurs de 1834. Cette minorité a supprimé complètement le secours à domicile et n'assiste les vieillards que s'ils acceptent d'entrer au *workhouse*. Cette rigueur a pour but d'exciter les ouvriers au travail et à l'économie. Mais le système, qui semble réussir dans les quelques Unions qui l'ont adopté, exige des administrateurs d'une fermeté peu commune; il suppose aussi une collaboration étroite entre les œuvres de charité et les agents de la *poor-law*; car il y a toujours un résidu de pauvres véritablement méritants pour lesquels le régime du *workhouse* n'est pas acceptable (1).

astreints à un régime physiquement pénible... L'horreur qu'inspire l'asile des pauvres provient d'abord de la privation de liberté (les permissions de sortie ne sont données qu'à de rares intervalles) et aussi de certaines causes d'ordre moral que M. J.-A. Spender précise en excellents termes. « L'antipathie à l'égard du *workhouse* est commune aux habitants de la ville et à ceux de la campagne. Elle n'a guère besoin d'être expliquée. Quoique pas mal de menues faveurs soient accordées aux vieillards, franchir ce triste seuil n'est pas moins dur pour eux que pour les autres. Ce n'est pas une chose naturelle que de faire cohabiter constamment des vieillards avec d'autres vieillards. Cette cohabitation a de fâcheux effets. Les vieux ont besoin de la présence des jeunes comme les jeunes profitent de la communauté de vie avec les vieillards. Séparer ceux-ci de ceux-là est mauvais aussi bien pour les uns que pour les autres; mais, à l'égard des vieillards, c'est une véritable cruauté. En outre, dans le régime intérieur du *workhouse*, la séparation par catégories reste le plus souvent assez rudimentaire; c'est une souffrance de plus pour le pauvre honnête et « respectable » de se trouver en contact journalier avec des individus dont le caractère, le langage et les manières l'offensent et le blessent perpétuellement. » (J.-A. SPENDER, *loc. cit.*, p. 21.)

(1) L'entretien des vieillards au *workhouse* est coûteux. En 1904-1905, il coûtait en Angleterre et dans le Pays de Galles £ 28 (600 francs environ) par tête et par an. Le secours à domicile ne revient qu'à £ 10 par tête en moyenne.

Les objections faites contre la *poor-law* en ce qui concerne les vieillards sont nombreuses. On s'en prend d'abord au principe même de la loi qui est de ne tenir aucun compte du mérite mais de considérer exclusivement le dénuement du candidat au secours. Ainsi la loi impose un régime véritablement bien dur au pauvre méritant : ou l'ignominie et la séquestration du *workhouse* ; ou le secours toujours insuffisant donné à domicile. Ce secours à domicile d'ailleurs a les plus fâcheux effets : il démoralise l'ouvrier, le détourne du travail et de l'épargne ; il fait souvent baisser les salaires ; il affaiblit les sentiments d'affection familiale en amenant les jeunes générations à se désintéresser du sort de leurs vieux parents. Les uns concluent que le secours à domicile doit être purement et simplement supprimé ; le peu de vieillards dont la misère n'est pas imputable à leurs propres vices (moins de 10 0/0 du total d'après d'éminents mais sévères fonctionnaires de la *poor-law*) seraient confiés aux œuvres de charité. Les autres critiques de la législation actuelle concluent à la nécessité d'un système de pensions. — Pour nous l'idéal serait de ramener la *poor-law* aux conceptions des réformateurs de 1834 : suppression absolue du secours à domicile. Mais pour cela les œuvres de charité privée doivent prendre une nouvelle extension car l'existence de pauvres vieillards méritants, dans l'état actuel des salaires, nous paraît une vérité hors de toute contestation. Or ces œuvres de charité sont encore bien loin, en Angleterre, d'avoir le développement et les ressources nécessaires. Ce n'est pas que l'esprit de générosité ne soit aussi puissant chez nos voisins que nulle part ailleurs, mais la charité privée s'est un peu détournée des vieillards. Soit que la charité légale ait découragé justement les élans de la charité privée, soit que chez ce peuple actif et pratique le soin des jeunes et des adultes ait paru à la fois plus séduisant et plus nécessaire, toujours est-il que les fondations (*endowed charities*) ont été plus

fréquemment destinées à des écoles ou à des hôpitaux qu'à des hospices de vieillards ou à d'autres formes de secours en faveur des pauvres âgés (1). Toutefois depuis quelque temps d'intéressantes initiatives se sont produites. Les *Charity organisation societies* ont institué des services de pensions en faveur des vieillards méritants. Les *Charity Commissioners* chargés de contrôler l'emploi des ressources provenant des fondations charitables ont préconisé la création de pensions analogues. Devant la Commission Royale, Sir Henry Longley, *Chief Charity Commissioner*, déclarait que le revenu des fondations qui pouvait être consacré aux asiles de vieillards (*almshouses*) et aux pensions était évalué à £ 660.000, soit 16 millions et demi de francs. Mais ces revenus seraient assez mal employés.

Ce qui paraît manquer, c'est moins encore l'argent que les dévouements personnels. Une administration plus stricte de la *poor-law* aurait certainement pour effet à la fois d'augmenter les ressources et de susciter de précieuses collaborations; mais la période transitoire pourrait être assez longue et bien douloureuse pour les intéressés.

A côté des œuvres de charité se présentent, comme remèdes à la misère des vieillards dans la classe ouvrière, les institutions de prévoyance et d'épargne. Ce sont là des remèdes supérieurs aux premiers, car ils ont l'avantage d'être préventifs. Ici nos voisins reprennent sur nous une écrasante supériorité. Nous avons déjà donné des chiffres à ce sujet; nous savons que plus de 5 millions d'Anglais sont affiliés à plus de 30.000 sociétés de secours mutuels (*friendly-societies*). Et ces associations ne représentent pas l'ensemble des institutions mutualistes. Il faudrait y ajouter beaucoup de *trade-unions* et des groupements de toute espèce.

(1) Voir sur ce point CHEVALLIER, *La Loi des pauvres et la société anglaise*, p. 344 et suiv.

Seulement, si ces sociétés exercent au point de vue qui nous occupe la plus salubre influence en pliant l'ouvrier aux habitudes d'épargne et de travail régulier, il faut bien reconnaître qu'elles ne résolvent pas directement à elles seules le problème de la vieillesse indigente. Elles assurent l'ouvrier contre la maladie et lui garantissent des funérailles décentes, mais elles ne peuvent pas lui donner la sécurité pour ses vieux jours. Quelques-unes sans doute, sous le nom de secours de maladie, servent à leurs membres de véritables pensions, mais c'est au prix de leur solidité financière. Tous les actuaires anglais ont blâmé cette pratique comme périlleuse pour les sociétés qui s'y sont laissées aller. Il faut ajouter que depuis quelque temps un certain nombre de sociétés ont organisé d'une façon régulière des systèmes d'annuités différées qui paraissent réussir. Mais en 1892 ces sociétés étaient encore peu nombreuses. Du reste l'annuité différée, la pension, n'est pas le seul système que les ouvriers peuvent adopter pour se garantir contre les difficultés de la vieillesse. Ce n'est même pas là, en Angleterre, leur mode préféré de prévoyance. Ils pratiquent plus volontiers la simple épargne, ou ils souscrivent des contrats de construction d'habitations à bon marché, etc., etc.

En définitive la moitié environ des ouvriers arrive à la vieillesse avec des ressources qui, complétées par l'aide de leurs enfants, d'amis, de leurs anciens patrons, et surtout, à la campagne, par le produit de leur travail, leur permettent de vivre sans avoir recours à la paroisse.

Quelques autres, malgré une existence régulière et laborieuse, ne parviennent pas, en raison des salaires trop faibles, ou de circonstances défavorables, à mettre de côté des ressources suffisantes.

Enfin une foule de malheureux dissipent dans l'ivrogne-

rie, l'inconduite et le désordre la part de leur salaire qui aurait dû être affectée à l'épargne.

Telles étaient les données de fait du problème que les partisans de systèmes de pensions allaient avoir à résoudre. Il nous faut maintenant étudier les principales propositions qu'ils soumirent à l'examen de l'opinion publique.

CHAPITRE III

Les principaux projets de pensions et leur examen dans les Comités

Le premier projet qui ait appelé sur lui l'attention du public est celui du chanoine Blackley. Le chanoine Blackley, alors curé d'une paroisse de l'ouest de l'Angleterre, avait été frappé du grand nombre de personnes qui mouraient assistés par la *poor-law*, et dont l'enterrement était payé par la taxe des pauvres. Il eut l'idée de faire une enquête portant sur un certain nombre d'années dans 70 paroisses de la région ; il aboutit à cette constatation que 42 0/0 des décès annuels étaient des décès de *paupers*. C'était bien là la preuve d'une grande misère chez les vieillards. Son cœur sacerdotal s'en émut ; il chercha un remède et il crut l'avoir trouvé dans un système de pensions, ou pour mieux dire de prévoyance obligatoire. Il en publia les grandes lignes dans un article paru en novembre 1878 dans la revue *Nineteenth Century*. Primitivement (car au cours des années suivantes, le chanoine modifia plusieurs fois ses propositions), le projet se présentait ainsi. Il s'agissait d'assurer, au moyen d'un versement obligatoire de £ 10 à effectuer entre 18 et 21 ans, un secours de 8 shillings par semaine en cas de maladie et une pension de 4 shillings en cas de survie à partir de 70 ans.

L'âge de 18 à 21 ans était choisi parce que, à pareil âge, les ressources du travailleur sont, en général, surabondantes eu égard à ses charges.

L'Etat ne devait intervenir dans l'affaire que pour recueillir les cotisations et gérer les fonds. Il n'avait aucune subvention à fournir.

En présence de la baisse du taux de l'intérêt, très rapide après 1878, l'auteur fut amené à reconnaître la nécessité d'un concours pécuniaire de l'Etat. D'autre part, l'opposition énergique des *Friendly-Societies* (Sociétés de Secours mutuels) à toute entreprise d'Etat concernant l'assurance en cas de maladie déterminèrent M. Blackley à limiter son système à l'assurance-vieillesse.

Cette amputation, d'ailleurs, ne sauva pas le projet. Bien qu'ardemment soutenu par la « National Providence league » qui le fit acclamer dans plus de 400 meetings populaires, il finit par échouer en 1885 devant un *Select Committee* de la Chambre des Communes. Les députés ne voulurent pas admettre une taxation de l'ensemble des classes sociales au profit d'une seule d'entre elles ; ils firent remarquer, en outre, que le système n'encourageait pas réellement l'esprit d'épargne, car un versement obligatoire ne présente aucun des avantages moraux de l'épargne spontanée. Enfin, au point de vue financier, le projet Blackley était très insuffisamment étudié (1).

Quelques années plus tard, un homme politique de tout premier plan, le célèbre député de Birmingham, M. Joe Chamberlain, prenait l'affaire en main. Le moment semblait favorable. L'opinion était encore émue des chiffres que le *Local-Government-Board* venait de publier sur la demande du député radical Burt. Ces chiffres extraits des statistiques de la *poor-law* étaient, en effet, véritablement attristants et

(1) ROGERS and MILLAR, *Old Age pensions*, p. 125.

même humiliants pour la fière et riche Angleterre (1). Les conclusions qu'ils permettaient de dégager, M. Chamberlain les présentait ainsi à ses électeurs de Birmingham :

« A mon sens, disait-il, il convient que vous soyez bien pénétrés de toute la gravité de la question. Je le disais l'autre jour, d'après un rapport récemment obtenu. Sur sept vieillards, hommes et femmes, *un* reçoit actuellement les secours de la *poor-law* et, je le disais aussi, c'est là un fait déplorable.

« Mais cette constatation n'exprime pas d'une façon adéquate toute la gravité du mal. Sur ces sept vieillards actuellement vivants, les deux cinquièmes au moins font partie des classes aisées de la population, parmi lesquelles il est bien peu d'individus qui soient exposés à tomber à la charge de l'assistance publique.

Par conséquent, si vous considérez les vieillards de plus de 60 ans appartenant aux classes laborieuses, ce n'est plus *un* individu sur sept qui reçoit des secours publics, mais bien *un* sur quatre.

« Ce n'est pas encore tout : un sur quatre reçoit aujourd'hui le secours chez lui ou au *workhouse* ; mais sur ces quatre personnes une ou deux autres, dans le cours de l'année, devront aussi faire appel à l'assistance. Et par conséquent voici la conclusion de mes recherches. *Aujourd'hui, parmi les classes ouvrières, sur deux personnes qui atteignent l'âge de 60 ans, l'une est à peu près certaine de tomber à la charge de la paroisse.* Parmi tant de malheureux, il en est sans doute qui méritent leur sort ; ils ont pu être amenés là par l'intempérance ou l'inconduite. Mais personne ne me persuadera que cela est vrai pour l'ensemble. Il est impossible d'admettre que la moitié de la population

(1) Ce sont ces chiffres qui ont servi, avec ceux du rapport ultérieur de M. Ritchie, à élaborer les tableaux de M. Booth. Voir ci-dessus, p. 59.

laborieuse de ce royaume ait mérité le sort qui actuellement lui est inévitablement réservé. (Discours de M. J. Chamberlin à Birmingham, le 21 avril 1891, cité par LOCH, *Old Age Pensions and Pauperism*, 1892.)

Les hommes d'Etat, cela est bien clair, ne peuvent rester indifférents devant une aussi émouvante situation; mais ils peuvent rester inactifs.

Des quatre grands partis qui s'offrent au choix de qui réfléchit sur la question, le premier est en effet celui de l'abstention systématique. M. Chamberlain n'était pas pour l'abstention. Il voulait guérir le mal et non l'abandonner à lui-même. Restait dès lors à choisir l'une des trois solutions suivantes qui admettent, bien entendu, d'innombrables variétés : 1° On peut pensionner tous les vieillards sur les fonds de l'Etat; 2° on peut obliger les intéressés à s'assurer eux-mêmes, par des versements convenables, une vieillesse à l'abri du besoin; 3° on peut enfin se contenter de faire appel à l'esprit de libre économie, mais en le stimulant par l'appât des subsides de l'Etat.

Le chanoine Blackley avait soutenu sans succès le second système; M. Ch. Booth recommandait sans espoir le premier : sans espoir, car il en aurait coûté au Trésor plus de 500 millions de francs, comme nous le montrerons tout à l'heure. M. Chamberlain, homme politique, cherchant naturellement le succès, fut amené à se faire le propagateur d'un troisième système, celui qui est d'ailleurs bien connu en économie sociale sous le nom de *système de la liberté subsidiée*. Il prêta donc l'appui de sa parole et de son influence à un projet qu'un comité volontaire formé de membres de la Chambre des Communes avait étudié sous son patronage.

Voici brièvement l'économie de ce projet. Malgré son insuccès définitif, il constitue une étape importante du mouvement anglais en faveur des retraites ouvrières et vaut la peine d'une courte analyse. Il donne mission à l'Etat d'en-

courager par un subside le travailleur prévoyant dans les trois cas suivants :

1° Si une personne de 25 ans verse à l'Etat (à capital aliéné) une somme de £ 2.10 shillings, soit 63 francs, et verse ensuite annuellement une prime de 10 shillings (12 fr. 50) par an, l'Etat ajoute une contribution de 250 francs, ce qui assure à cette personne une rente viagère de 5 shillings (6 fr. 25) par semaine à partir de 65 ans d'âge.

2° Si une personne de 25 ans accepte de verser en une seule fois non plus £ 2.10 shillings mais £ 5 (125 francs) plus une prime annuelle de 20 shillings, l'Etat versera en son nom £ 15, soit 375 francs, et dans ce cas cette personne, en plus d'une pension viagère de 5 shillings par semaine à partir de 65 ans, jouira, — ou ses ayants droit, — jouiront des avantages suivants :

a) En cas de mort avant trois ans, remboursement aux ayants droit de la totalité des sommes versées;

b) Après trois ans, une pension réduite sera servie à la veuve, des secours, versés aux enfants; à défaut de veuve et d'enfants, une allocation spéciale subvient aux frais des funérailles.

3° Enfin, tout homme déposant dans une *Friendly-Society* 30 shillings; toute femme déposant 25 shillings auront droit au doublement par l'Etat de la pension servie par la Société, à condition que les versements nécessaires pour s'assurer dans cette société une pension viagère annuelle de £ 6.10 sh. ou £ 3.18 sh., suivant le cas, aient été régulièrement effectués pendant le temps voulu.

C'était là un projet à peu près semblable à celui qui devait être adopté en Belgique neuf ans plus tard. Comme le système belge, le projet Chamberlain organise l'encouragement à l'épargne libre sous deux formes différentes, d'abord par la création d'une caisse d'Etat, où viendront se mêler et fructifier les cotisations des participants et les subsides fournis

par le Trésor; en second lieu par l'octroi de bonifications aux affiliés des Sociétés de secours mutuels, bonifications proportionnelles à leurs propres versements sous certaines limites, bien entendu. Le concours de l'Etat est un peu plus important dans le système belge, puisqu'il s'élève à 0 fr. 60 par franc de versement, plus une somme fixe de 2 francs par livret accordée aux Sociétés de secours mutuels.

Le système belge est aussi plus souple que le projet Chamberlain; il n'enferme pas la liberté de l'ouvrier dans des cadres aussi fixes, aussi rigides; il lui permet de verser annuellement les sommes qu'il lui plaît, au lieu de lui imposer des chiffres de cotisation déterminés d'avance. Enfin la loi belge contient toute une série de mesures transitoires destinées à assurer quelques avantages aux ouvriers déjà parvenus à l'âge mûr ou au seuil même de la vieillesse, tandis que le projet Chamberlain était muet sur ce point. Ce dernier projet, en revanche, possédait à notre avis cette supériorité de bien mettre en évidence l'encouragement accordé par l'Etat au prévoyant. Celui-ci, dès son premier versement, voyait figurer sur l'avoir de son livret une somme ronde de 250 ou 375 francs; il se sentait par là même fortement incité à persévérer dans ses résolutions d'économie. Les prescriptions relatives à ses versements propres étaient d'ailleurs conçues de façon à empêcher, autant que possible, les défaillances ultérieures (1).

Tandis que M. Chamberlain mettait au service de ce système d'encouragement à la prévoyance son influence politique, M. Charles Booth, l'auteur du grand ouvrage sur la vie et le travail du peuple à Londres, préconisait, avec l'autorité qui s'attache à son nom en matière d'économie sociale, un système de pensions universelles qui trouvait naturelle-

(1) Voir sur la loi belge : OLPHE-GALLIARD, *Le Problème des Retraites ouvrières*, p. 89 et suiv.; G. SALAÜN, *Les Retraites ouvrières en Belgique*, 1901; A. ANDRÉ, *Les Retraites ouvrières en Belgique*, 1907.

ment auprès du public populaire le meilleur accueil. M. Booth proposait d'accorder à chaque citoyen, riche ou pauvre, à partir de l'âge de 65 ans, une pension viagère de 5 shillings par semaine.

Ces pensions, profitant à tous, devaient être dans son esprit à la charge de tous; l'argent nécessaire serait donc fourni par les impôts ordinaires auxquels tous contribuent.

M. Booth insistait sur la simplicité de ses propositions. Plus d'innombrables versements à recueillir chaque semaine; plus d'énormes capitaux à gérer. Là, d'après lui, gisait la seule solution complète du problème, tous les autres systèmes n'étant que des solutions partielles.

Les projets Booth et Chamberlain eurent un immense retentissement. Celui-ci bénéficiait de la haute situation politique de son parrain. Celui-là séduisait toutes les imaginations généreuses par sa simplicité et par sa grandeur. Mais que d'autres plans virent le jour à cette même époque! Il en surgit de tous côtés en 1892; les revues sont remplies d'articles sur la question; des bills sont présentés au Parlement. C'est une véritable mêlée des doctrines rivales en économie sociale; partisans et adversaires de l'intervention de l'Etat échangent livres et brochures comme des projectiles. M. Ch. Booth, M. Spender soutiennent la nécessité d'une vigoureuse activité de l'autorité publique en cette matière. M. Loch, le secrétaire de la *London Charity Organisation Society*, est le fidèle champion de la cause libérale. M. Loch rejette toute organisation de pensions; il n'admet que deux remèdes au paupérisme: une administration sévère et stricte de la *poor-law* et la collaboration des Unions avec les organisations de la charité privée.

On est naturellement tenté d'attribuer cette agitation de l'opinion anglaise à l'influence de la loi d'assurance obligatoire qui venait d'entrer en application dans l'Empire allemand. En réalité, il est certain que les Anglais se sont beau-

coup préoccupés de la vaste expérience d'assistance par l'Etat tentée de l'autre côté de la mer du Nord. Mais, chose remarquable, ils n'ont pour ainsi dire jamais songé à importer en Angleterre le système allemand. Plus d'une centaine de projets de pension ont reçu quelque publicité de 1890 à 1900. Dans ce nombre, on n'en trouve à peu près aucun taillé sur le modèle de la loi de Bismarck. Nous n'avons retrouvé les deux idées essentielles de cette loi, c'est-à-dire le caractère obligatoire de l'assurance et le partage de la dépense entre l'Etat, les patrons et les ouvriers, que dans une seule proposition, et encore est-elle limitée aux femmes. C'est celle de Miss Hurlston(1). Ce projet-là mis à part, nous n'en avons découvert qu'un seul qui suppose des cotisations patronales. C'est celui d'un philanthrope londonien bien connu, M. Vallance, secrétaire de l'Union de Whitechapel, un des quartiers les plus misérables de la grande métropole. Mais le projet Vallance ne saurait être rapproché du système allemand, puisqu'il est fondé sur la liberté, — du moins sur celle des ouvriers. Ceux-ci restent libres de s'assurer, d'après le projet; seuls les patrons sont obligatoirement tenus de payer des cotisations lorsqu'un ouvrier s'est lui-même résolu à faire des versements (2).

Cette froideur de l'opinion anglaise à l'égard des idées allemandes en cette matière s'explique très naturellement par la différence profonde qui sépare le caractère national anglais du caractère allemand. L'idée d'obligation qui est à la base même du système allemand avait été déjà repoussée avec le projet Blackley. Elle répugnait décidément à l'ouvrier an-

(1) Miss Hurlston proposait d'assujettir toutes les femmes salariées à un versement de 2 d. par semaine. L'Etat et le patron auraient ajouté chacun pareille somme pour créer une pension de vieillesse. En cas de décès prématuré de la participante, ses versements propres étaient restitués aux ayants droit. (Cf. GEOFFREY DRAGE, *The problem of aged poor*, p. 260.)

(2) V. SPENDER, *The State and pensions in old age*, p. 127. — V. aussi « Sunday-Chronicle », *Description of the principal schemes*, p. 26.

glais qui redoutait de voir en découler une réglementation restrictive de cette liberté qui lui est si chère de changer à sa guise de résidence et d'emploi et de disposer comme il l'entend du montant intégral de son salaire. Il entendait M. Goschen, chancelier de l'Echiquier dans le cabinet Salisbury, proclamer « qu'il ne pouvait avoir de système d'assurance obligatoire subsidié par l'Etat, sans se résigner à perdre beaucoup de la liberté et des privilèges dont il jouissait » (1) et cette menace achevait de lui rendre suspect un système édifié par le grand fondateur de l'Allemagne militarisée. Quant aux versements patronaux, les Anglais semblent les regarder comme un véritable impôt nouveau et ils estiment qu'il est plus simple et plus équitable et aussi plus économique d'avoir recours aux impôts existants dont le taux, s'il y a lieu, peut être facilement augmenté.

Quoi qu'il en soit, les idées essentielles du système allemand trouvèrent peu de partisans; la floraison des systèmes autochtones était suffisamment riche, d'ailleurs, pour dispenser de toute importation des conceptions bismarckiennes.

Comme la question passionnait de plus en plus l'opinion publique, le gouvernement résolut de confier à une Commission royale le soin d'étudier la plaie du paupérisme parmi les vieillards et de proposer des remèdes. Cette Commission royale n'était pas la première qui fût réunie à ce sujet. On sait que le projet du chanoine Blackley avait déjà alimenté les discussions d'un Comité parlementaire en 1885. Du reste, nous le verrons, la question des retraites devait occuper encore plus d'un comité; elle a été étudiée en Angleterre, en effet, d'une façon tout à fait consciencieuse et approfondie. Les systèmes les plus divers ont été librement défendus; toutes les opinions ont pu se faire jour, toutes les craintes s'exprimer. — La Commission royale surtout a eu le mérite

(1) Cité par SPENDER, *The Slate and old age pensions*, p. 73.

de donner à son enquête une allure de large impartialité qui peut servir d'exemple. Elle comprenait 20 membres présidés par Lord Aberdare. MM. Chamberlain, Booth, Loch en faisaient partie. Edouard VII, alors prince de Galles, participait aussi à ses travaux. Pendant deux ans, elle poursuivit activement et méthodiquement son enquête ; elle interrogea les fonctionnaires de la *poor-law*, les gardiens des Unions des paroisses et les administrateurs des associations charitables ; elle se fit exposer par leurs auteurs les différents systèmes élaborés pour l'amélioration du sort des vieillards ; elle convoqua les représentants des Sociétés de secours mutuels ; des ouvriers, et même des pensionnaires de *work-houses* (*inmates*) comparurent devant elle.

La majorité de la commission rédigea un rapport, les observations des membres de la minorité et d'abondantes annexes y furent jointes. Le tout remplit près de 1.000 pages in-folio. Il y a là une mine précieuse de renseignements sur la condition des vieillards pauvres en Angleterre (1). Mais, malgré

(1) La question des pensions de vieillesse a donné lieu à la réunion de six Commissions ou Comités. En voici la liste :

1^o *Select Committee on national provident insurance*, désigné par la Chambre des Communes le 12 mai 1885 pour examiner les projets du chanoine Blackley. Les travaux, interrompus par la dissolution de la Chambre des Communes en juin 1886, furent repris et achevés en 1887. Rapport final, le 2 août 1887. Présidents : M. Stanhope et Sir Herbert Maxwell.

2^o *Royal Commission on aged poor*. Convoquée en janvier 1893 par M. Asquith, elle comprenait 20 membres présidés par Lord Aberdare qui mourut avant l'achèvement des travaux de la Commission. Elle comprenait notamment M. Booth, M. Chamberlain, M. Loch, etc. Le rapport fut rendu le 26 février 1895.

3^o *Committee on old age pensions*. Désigné par la Trésorerie en juillet 1896. Le Comité qui ne comprenait que 9 membres fut présidé par Lord Rothschild. Le rapport est daté de juin 1898.

4^o *Select Committee on aged deserving poor*. C'est un comité parlementaire, comme celui de 1885-1887. Il est généralement désigné du nom de son président M. Chaplin, président du *Local-Government-Board*. Commencé en avril 1899 ses travaux furent terminés le 26 juillet de la même année.

5^o *Departmental Committee on the financial aspects of the proposals about*

la longueur et l'étendue de l'enquête, les commissaires n'avaient pas accordé en faveur d'aucun système de pension. On se borna donc à proposer quelques modifications de détail dans l'administration de la *poor-law*, certaines améliorations à la législation des Sociétés de Secours mutuels et au fonctionnement des fondations charitables (*endowed charities*).

Quant aux projets *Blackley*, *Chamberlain*, *Booth* et autres (une trentaine), ils furent courtoisement éliminés. « Nous avons soigneusement examiné », est-il écrit dans le rapport, « les différents systèmes proposés en faveur des vieillards. Les auteurs de ces systèmes ont certainement dépensé à leur construction un travail considérable et un effort intellectuel digne d'éloges. Ils ont aussi fait preuve d'un souci de l'intérêt public et d'un esprit de sympathie sociale qui méritent la plus attentive considération. Nous n'en regrettons aussi que plus vivement le parti que nous avons dû prendre ; mais, en raison des difficultés financières et économiques de tous ces projets, il nous est impossible de recommander l'adoption d'aucun d'eux, qu'il s'agisse des systèmes d'assistance pure ou des systèmes qui ne visent qu'à encourager l'assurance en la facilitant par des subsides. »

Quelles objections soulevaient donc les commissaires contre les projets *Booth* et *Chamberlain*, les deux plus importants ?

Pour le projet *Booth*, d'abord, la première objection dispensait de beaucoup insister sur les autres. Son application

aged deserving poor. Composé de fonctionnaires choisis par M. Chaplin, ce Comité, comme son nom l'indique, fut chargé de rechercher les conséquences financières du projet élaboré par le *Select Committee*. Le rapport fut signé le 9 janvier 1909.

6° *Select Committee on aged pensioners bill*. Nommé par les Communes afin d'examiner les différents *bills* présentés sur la question, il se borna à compléter sur quelques points les recherches du Comité de M. Chaplin, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des pensions en Danemark et en Australie. Les travaux durèrent de mai à juillet 1903. Le Comité fut présidé par M. Grant-Lawson.

aurait coûté plus de 500.000.000 de francs, même en tenant compte des économies sur les dépenses de la *poor-law*. Aucun chancelier de l'Echiquier n'aurait accepté la responsabilité de créer dans le budget un pareil trou. Cependant, la commission ne s'en tenait pas à cet argument financier. Elle repoussait encore le projet pour d'autres raisons. Elle y voyait une sorte de généralisation du mal qu'il s'agissait de guérir. Elle disait à M. Booth : Nous cherchons à faire disparaître le paupérisme d'Angleterre et votre système fait de tous les Anglais âgés de véritables *paupers* puisque tous toucheront, désormais, une pension de vieillesse qui n'est qu'un *outdoor-relief* généralisé. N'objectez pas, ajoutait-elle, qu'en accordant le droit de pension à tous, au millionnaire comme au pauvre, vous éliminez le caractère humiliant qui entache actuellement l'*out-relief*. En réalité, l'opinion publique viendra, ici, corriger la loi : les riches, les gens aisés s'abstiendront de toucher leur pension, ceux qui les encaisseront se rangeront par là même dans une catégorie sociale inférieure ; ils auront plus ou moins, comme les clients actuels de la *poor-law*, le sentiment démoralisant d'être des assistés, des *paupers*.

Deux autres objections des Commissaires royaux nous paraissent plus déterminantes. « N'est-il pas à craindre, disaient-ils, que vos pensions, en améliorant quelque peu le sort des vieillards de 65 ans, ne compromettent tout à fait l'existence, déjà précaire, de l'homme entre 55 et 65 ans ? Ceux des pensionnés qui seront encore valides accepteront à titre d'appoint des salaires modiques ; ils concurrenceront ainsi, d'une façon extrêmement fâcheuse, des ouvriers qui trouvent déjà fort difficilement du travail. » Enfin, la réforme paraissait à la Commission devoir tarir les sources de l'épargne sans assurer à l'ouvrier un véritable confort.

Le projet Chamberlain, s'il plaisait moins aux foules que celui de M. Booth, avait au contraire plus de chance que son

rival de recueillir des adhésions dans les milieux politiques et bourgeois. Son « prix de revient », relativement modéré, était fait pour séduire les gens pratiques. Aussi la Commission royale l'éplucha-t-elle avec un soin tout particulier. Elle lui objecta, d'abord, le nombre infime des personnes qui bénéficieraient du système. Le *Post-Office* met depuis longtemps en vente, à prix coûtant, des annuités différées. Personne ou presque n'en achète (1). Croit-on que l'encouragement accordé par l'Etat va transformer les habitudes de la classe ouvrière et lui donner pour ce genre d'épargne une prédilection qu'elle n'a jamais eue ?

Du reste, M. Chamberlain reconnaissait lui-même que seule l'élite des ouvriers, un dixième peut-être, verserait les cotisations, mais il pensait que ce nombre s'accroîtrait peu à peu.

La Commission objectait, en outre, que les avantages du système ne se feraient sentir qu'au bout d'une génération, c'est-à-dire après trente-cinq ou quarante ans. D'ici là, l'Etat devrait envisager, sans profit pour la majorité des citoyens, les risques de la gestion de l'énorme capital formé par des versements s'élevant annuellement à 2.000.000. Comment trouver un placement suffisamment rémunérateur pour un capital aussi gigantesque ? D'autre part, n'y a-t-il pas de graves inconvénients à aiguiller dans une seule direction toute la force d'épargne de la classe ouvrière ? Est-il prudent d'exciter artificiellement le travailleur à concentrer son effort d'économie sur ce seul but : la création d'une pension de vieillesse, alors que bien d'autres objets aussi dignes, aussi utiles peuvent le solliciter : éducation des enfants, achat d'une maison, d'une terre, etc.

Enfin la Commission faisait remarquer la grande hostilité

(1) De 1865, date de la création du service, à 1890 le *Post-Office* n'a conclu que 19.379 contrats d'annuités immédiates et 1.723 contrats d'annuités différées. (J.-A. SPENDER, *loc. cit.*, p. 116.)

que le projet Chamberlain soulevait parmi les Sociétés de secours mutuels. Le paragraphe III du projet, celui qui établit une collaboration entre l'Etat et ces Sociétés, implique une certaine intervention de l'Etat dans leur activité, un contrôle de leurs opérations. Or elles ne veulent à aucun prix de cette intervention. Pour beaucoup d'entre elles qui ne sont pas dans une situation financière tout à fait saine et satisfaisante, le contrôle de l'Etat aboutirait forcément à une sorte de mise à l'index et équivaldrait à un véritable arrêt de mort. En vain, M. Chamberlain prétend-il que le paragraphe III ne signifie nullement que l'Etat garantirait à l'assuré le versement de cette portion de rente qui incombe à la Société. L'Etat, d'après M. Chamberlain, se borne à promettre, si les versements ont été régulièrement effectués, une pension égale à celle que la Société s'est engagée à verser. Il ne s'inquiète pas de savoir si elle tient réellement son engagement. Ainsi dégagé de toute garantie, l'Etat ne serait nullement tenu de vérifier les bilans des Sociétés et de signaler au public celles dont la parfaite solidité n'est pas incontestable. Mais la majorité de la Commission ne se laissa pas convaincre par cette observation. En fait, expliqua-t-elle, le public considérera toujours que l'Etat, dans cette opération, endosse tout au moins une sorte de responsabilité morale. Le sentiment de cette responsabilité l'amènerait nécessairement à exercer un contrôle fatal à beaucoup de Sociétés de secours mutuels.

Ainsi la Commission écartait les deux projets dont le retentissement avait été le plus considérable. Elle élimina encore, après discussion, plusieurs autres systèmes.

Cependant, arrivés au terme même de leur rapport, les commissaires voulurent laisser quelques lueurs d'espoir aux partisans des pensions et ils conclurent en ces termes : « Eu égard, cependant, à l'opinion si largement répandue soit au dehors, soit au dedans du Parlement, que ceux d'entré les

vieillards pauvres, dont le passé fut respectable et laborieux, méritent un traitement autre que l'application de la *poor-law*, nous tenons à déclarer que nos conclusions ne tendent pas à repousser, dès à présent, la prise en considération d'un système qui pourrait être ultérieurement présenté, si ce système était exempt des inconvénients qui nous ont empêchés d'adopter les propositions soumises à notre examen. »

Ainsi la majorité elle-même de la Commission royale prévoyait que la question pourrait être l'objet d'une nouvelle étude; d'autre part, une minorité importante, comprenant notamment M. Chamberlain et M. Booth, refusa de souscrire aux conclusions négatives du rapport.

Dans ces conditions, l'étude du problème ne devait pas tarder à être reprise. En effet, dès l'année suivante, en 1896, un comité était chargé d'examiner d'une façon approfondie les systèmes proposés « pour encourager la population laborieuse, par des contributions de l'Etat ou autrement, à épargner en vue de la vieillesse ». Cet examen devait porter autant sur les conséquences financières et économiques des propositions que sur leur influence possible à l'égard de l'esprit de prévoyance et d'économie et à l'égard de la prospérité des Sociétés de secours mutuels. Conformément aux suggestions de la minorité de la Commission royale, le nouveau comité présidé par lord Rothschild ne comprenait qu'un petit nombre de membres (9). Sa tâche, on vient de s'en rendre compte, était aussi plus précise que celle dont la Commission royale avait été chargée. On va voir qu'il chercha à en rétrécir encore les limites. Réunie en mars 1897, le comité émit son rapport en juin 1898. Les commissaires saisis de plus de 100 projets les répartirent d'abord entre quatre classes. La première classe comprenait les systèmes basés sur une contribution obligatoire des intéressés. La deuxième classe renfermait les propositions établissant des pensions gratuites et universelles. Dans la troisième classe, figuraient

tous les systèmes qui encouragent l'épargne libre au moyen de subsides de l'Etat. Enfin, les commissaires rangeaient dans une quatrième classe les propositions dont le but était de réserver l'aide de l'Etat aux vieillards déjà pensionnés par des *Friendly-Societies*. Cette classification adoptée, le comité élimina tout de suite les systèmes rangés dans les classes 1, 2 et 4. En effet, dans l'esprit du comité, ni les systèmes établissant des pensions à versements obligatoires ni ceux qui créent des pensions gratuites ne peuvent être considérés comme des encouragements à l'épargne et à la prévoyance; ils sortent, par conséquent, du champ d'investigation fixé au comité par les termes mêmes de sa nomination. Les systèmes compris sous le numéro 4 n'intéressent qu'une fraction de la population alors que, toujours d'après sa commission, le comité, ne doit étudier que les propositions susceptibles d'intéresser l'ensemble des sujets du roi.

Le terrain ainsi largement déblayé, le comité abordait la critique des systèmes d'encouragement à l'épargne libre. Il écarta d'abord le projet Chamberlain pour les raisons déjà formulées par la Commission royale. Il examina ensuite un certain nombre de propositions rentrant dans la même catégorie. Les plus intéressantes étaient celles de sir Henry Burdett, celles de M. Holland, professeur à Oxford, et le système de Bristol. Mais, comme il n'est rien resté de ces systèmes dans la loi définitivement adoptée et qu'ils reposent d'ailleurs tous sur les mêmes bases que le projet Chamberlain, nous ne nous attarderons pas à en détailler les dispositions. Tous ces systèmes écartés, le Comité de lord Rothschild essaya de préparer un projet qui fût susceptible d'être recommandé au gouvernement. Le texte élaboré peut se résumer ainsi (1) :

(1) Ce projet est connu sous le nom de projet Walpole, du nom du commissaire chargé de le rédiger.

Toute personne qui, à l'âge de soixante-cinq ans, possède un revenu assuré de 2 sh. 6 d. au moins et de 5 shillings au plus par semaine pourra demander une pension à l'autorité compétente.

Cette autorité devra accorder la pension à moins, qu'à raison d'infirmité, le demandeur n'ait besoin d'un secours dans un asile, hôpital, etc.

La pension sera :

Pour un revenu hebdomadaire de	2 sh. 6d.	à	3 sh. 2 sh. 6d.
»	3 »	»	4 » 2 » »
»	4 »	»	5 » 1 » »

On entend, par revenu assuré, le revenu des propriétés et autres tenures foncières; celui des valeurs mobilières présentant certaines garanties, les annuités viagères, annuités achetées à l'Etat, à la Caisse d'épargne, aux *Friendly-Societies*, compagnies d'assurances, etc., ou toute autre institution approuvée par le Trésor.

L'administration serait confiée aux *Poor-Law-Guardians*. Les pensions seraient payées au moyen de fonds provenant de la taxe des pauvres (*rates*), mais la moitié de la dépense serait remboursée par l'Etat. Le projet n'établissait aucune disqualification.

Ce projet se rapproche sensiblement de celui qui triompha. Il occupe une position intermédiaire entre le système dit de « la liberté subsidiée » et celui des pensions gratuitement servies par l'Etat. Au fond, il ne diffère de ces derniers que par le remplacement de ce que les Anglais appellent le *moral test* (les garanties de moralité) par la simple considération des économies faites, du revenu possédé au moment d'entrer en jouissance de la pension. On s'en tient à ce critérium un peu simpliste : Avez-vous des économies ? Vous

êtes digne de la pension. N'en avez-vous pas? Vous ne la méritez plus.

Comme on le verra plus tard, le système définitivement adopté s'est aussi séparé de ce projet au point de vue de l'organisation du service. On n'a accepté ni la participation des *guardians* au fonctionnement des pensions, ni le partage de la dépense entre l'Etat et les *rates*.

Du reste, le texte rédigé par la Commission finit par ne pas trouver grâce lui-même devant ces juges sévères. Sitôt né, l'enfant, trouvé difforme, fut étranglé par ses propres parents.

Le Comité, en effet, terminait ainsi son rapport : « Il résulte des considérations précédentes que tout système de pension rentrant dans la sphère des recherches qui nous ont été assignées, ne profiterait qu'à une fraction relativement petite de la nation et nous nous heurtons ainsi à une difficulté extrêmement sérieuse. Nous ne pouvons guère, dans l'intérêt d'un si petit nombre de personnes, recommander au Gouvernement un système de pension qui, coûteux et difficile à administrer, ne s'appliquera pas aux indigents véritables, ni à ceux qui, en raison de leur mauvaise santé, du malheur, du manque d'ouvrage, ou de salaires trop faibles, ne peuvent fournir aucune contribution. Nous ne pouvons, enfin, recommander un système qui ouvrirait la porte à d'innombrables fraudes extrêmement difficiles pour ne pas dire impossibles à découvrir et à réprimer. »

Le Comité terminait son rapport en attirant l'attention sur le développement des habitudes d'épargne, et la multiplication des institutions de prévoyance. C'est là qu'il voyait le meilleur, le plus sûr remède au mal.

Ainsi, par sa critique impitoyablement destructive, et aussi par son étroite interprétation des limites fixées à sa mission, le Comité Rothschild en arrivait à écarter tous les plans soumis à son examen. Ni le système des versements obliga-

toires ni celui des pensions universelles payées par l'Etat seul n'avaient donné lieu à une étude approfondie. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que le premier de ces systèmes avait fait, avec le projet Blackley, un mauvais départ. L'exemple allemand ne le rendait pas plus populaire. Quant aux pensions universelles, le projet Booth, par l'énorme dépense qu'il impliquait, avait joué le rôle d'une sorte d'épouvantail. On ne s'était pas aventuré à examiner si par de judicieuses modifications, de nécessaires retranchements, ce projet ne pouvait pas fournir au problème la solution cherchée, si tant est que le problème ne soit pas insoluble. Une législation analogue était depuis 1891 appliquée en Danemark. Il y avait là, semble-t-il, de quoi impressionner les milieux parlementaires. Cependant ni la Commission royale ni le Comité Rothschild ne paraissent avoir tenu compte de la loi danoise. Le Danemark n'est pas bien loin de Londres, mais il n'est pas terre anglaise. L'exemple déterminant devait venir d'un pays trente fois plus éloigné que le Danemark, mais plus proche au cœur et à la pensée de tout bon Anglais, il devait surgir de la plus lointaine colonie, de la Nouvelle-Zélande. La jeune démocratie océanienne a montré la voie à la démocratie de la vieille Angleterre. Son initiative a donné l'impulsion au mouvement véritablement populaire qui devait conduire à la loi de 1908.

CHAPITRE IV

La propagande dans les milieux populaires

Quelques semaines après la publication du projet Rothschild, la nouvelle parvint donc à Londres qu'une terre britannique était en train de réaliser, et dans les conditions les plus larges, les plus généreuses, les plus téméraires même, la « réforme » depuis si longtemps étudiée dans la mère patrie. Le gouvernement néo-zélandais se préparait à accorder une pension de 7 shillings par semaine à partir de 65 ans à tous ceux qui, privés de ressources suffisantes, justifieraient d'une conduite régulière. En novembre 1898, la loi était définitivement votée. Cet événement ne manqua pas d'exercer une grande influence sur le public anglais. Les partisans du système Booth y voyaient, à tort d'ailleurs, une application de leurs théories. Aussi s'empressèrent-ils d'entreprendre une campagne en faveur des propositions du célèbre sociologue. M. Stead, le recteur de *Browning Hall* (1), en a raconté les débuts dans son ouvrage si attachant *How old age pensions began to be*.

A la suite d'une conférence sur la nouvelle loi zélandaise donnée à Browning Hall par M. Reeves, agent général de la

(1) *Browning Hall* est un *settlement* (sorte d'université populaire et centre d'œuvres sociales) dans un faubourg pauvre de Londres, à Walworth.

Nouvelle-Zélande, une idée germa dans l'esprit de quelques assistants. Pourquoi ne pas entreprendre dans les milieux ouvriers organisés (Trades-Unions, Sociétés coopératives, Sociétés de secours mutuels) une campagne méthodique et persévérante en faveur d'un système analogue à celui que la lointaine colonie de l'Océan Pacifique venait d'adopter? Pourquoi ne pas grouper les travailleurs afin de les lancer unis et disciplinés à la conquête d'une réforme qui les intéressait plus que tous?

Au premier meeting tenu à Londres, M. Booth exposa ses plans. D'autres réunions eurent successivement lieu dans les principales villes de l'Angleterre devant un public de secrétaires de *trade-unions*, d'administrateurs de coopératives, etc. Méthode excellente! Ces personnalités du monde du travail sont comme autant de chefs de file. Une fois convaincus, ils ne tardent pas à entraîner la file entière qu'ils conduisent. Et l'effet utile de chaque conversion à l'idée nouvelle peut se trouver ainsi plus de dix fois centuplé.

C'est au cours de ces réunions, que fut formé le *National Committee of organized labour* qui devait jouer un rôle si actif et si efficace dans la préparation de la loi de 1908. A la tête de ce comité se placèrent quelques-uns des personnages déjà connus et influents parmi les travailleurs anglais: J. V. Stevens, G. Barnes, Edward Cadbury, Robert Waite. Presque au même moment, M. Booth précisait dans un nouvel ouvrage (mai 1899) les détails de son système de pensions. Il proposait de donner 7 shillings par semaine à tout vieillard de soixante-dix ans. Les fonds devaient être assurés par les ressources générales du Trésor.

A peine organisé, le *National Committee of organized labour* modifia un peu les lignes de ce projet et il résolut de demander une pension de 5 shillings pour tous, hommes et femmes, à partir de soixante-cinq ans. Son cri de ralliement était donc : *One man, one pension!*

L'exemple néo-zélandais ne fit pas sentir son influence seulement sur le public ouvrier; le Parlement en éprouva aussi les effets. Et, moins d'un an après les conclusions toutes négatives du Comité Rothschild, la Chambre des Communes décidait de nommer un nouveau comité, un comité formé de députés, cette fois, pour examiner à nouveau la question. A cette occasion, M. Chamberlain déclarait, qu'à son avis, une solution favorable était possible. Il promettait, au nom du gouvernement, de ne pas quitter le pouvoir sans avoir organisé un système de pensions qui pourrait servir d'expérience et préparer tout au moins la solution définitive de la question.

Au mois de juillet 1899, le Comité parlementaire (*Chaplin's Committee*), formé depuis trois mois seulement, publia son rapport. Il concluait à la possibilité d'établir pour le Royaume-Uni un système de pensions sur les bases suivantes :

Des fonctionnaires nouveaux désignés sous le nom de *Pension-authority* seraient chargés de recevoir, examiner, admettre ou rejeter les demandes de pensions. La pension serait due à tout individu, homme ou femme, remplissant les conditions suivantes : être sujet britannique et âgé de soixante-cinq ans au moins; n'avoir subi depuis vingt ans aucune condamnation aux travaux forcés ni à l'emprisonnement (sans droit d'opter pour une amende); n'avoir reçu aucun secours public (hors le secours médical); résider dans le district de l'autorité pensionnante; ne pas disposer d'un revenu, de quelque source que ce fût, supérieur à 10 shillings par semaine; le postulant devait en outre justifier d'avoir fait tous ses efforts pour se créer à soi-même et aux siens, par son industrie ou par la pratique d'une raisonnable prévoyance, des ressources convenables. La pension varierait entre 5 et 7 shillings et serait fixée par l'autorité compétente en égard au coût de la vie dans le pays. Elle devait être payée par le *Post-Office*; les fonds seraient fournis par chaque union des

Paroisses ; mais l'Etat accorderait une subvention qui ne pourrait pas être supérieure à la moitié de la dépense. Les recommandations du Comité Chaplin ne différeraient donc pas bien profondément de celles que le Comité Rothschild avait préparées sans oser en faire une proposition ferme. Le Comité Chaplin substituait seulement un *moral test* plus large, plus élastique aux garanties d'ordre purement pécuniaire exigées par le projet Walpole. Cela lui permettait d'accorder la pension même aux plus pauvres, à condition qu'ils fussent méritants. Par contre, les pensions perdaient en grande partie le caractère d'encouragement à l'épargne et à la prévoyance. Le concours financier des *Unions* était conservé pour moitié de la dépense, mais il était créé une autorité spéciale pour administrer le nouveau service.

On ne peut que faire des conjectures sur le destin qu'aurait rencontré ce projet, si la guerre du Transvaal n'était venue bientôt détourner de lui l'attention du gouvernement, du Parlement et du public. Nous croyons qu'il eût été adopté ; le budget était prospère ; le gouvernement unioniste, dans lequel M. Chamberlain exerçait une si grande influence, lui était en principe favorable. Sans doute, les publics ouvriers attendaient mieux, nous voulons dire une loi plus large encore, un droit à pensions subordonné à des conditions moins nombreuses. Le Congrès des *Trade-Unions* du mois de septembre 1899 dans une résolution votée à l'unanimité énumérait les points sur lesquels le projet du Comité de M. Chaplin ne donnait pas satisfaction au monde du travail. C'était d'abord le principe même du projet, l'idée de distinguer le pauvre méritant du pauvre non méritant, de n'octroyer la pension qu'à celui qui pourrait justifier d'une pratique suffisante de l'épargne ; le Congrès trouvait en outre l'âge de l'entrée en jouissance de la pension trop élevé ; il demandait soixante ans au lieu de soixante-cinq et, au cas d'incapacité prématurée provenant de l'exercice même de la profession,

la pension aurait dû être servie à dater de cette incapacité. Malgré ces plaintes, on aurait accepté joyeusement le projet en le considérant comme une étape vers une législation plus libérale. En attendant la pension aux pauvres tout courts, on se serait contenté de la pension aux pauvres méritants.

Mais la guerre du Transvaal survint au mois d'octobre 1899; elle eut, en ce qui concerne les pensions de vieillesse, un déplorable effet, non seulement en absorbant pour d'assez nombreuses années les disponibilités budgétaires qui auraient pu leur être affectées, mais encore en donnant aux préoccupations de l'esprit public une tout autre direction.

Cependant, même au cours de cette année 1900 qui débuta si tristement pour l'Angleterre, la question ne fut pas perdue de vue. Le rapport du comité spécialement désigné pour apprécier le coût du projet du *Select Committee* vint d'abord la rappeler à l'esprit : L'application du projet à 655.000 vieillards réalisant les conditions posées coûterait, y compris les frais d'administration, £ 10.300.000 en chiffres ronds (260.000.000 de francs environ). Ensuite, le *National Committee of organized labour* manifesta activement son existence lors des élections de 1900 pour le renouvellement de la Chambre des Communes. Les sous-comités locaux furent chargés de poser nettement aux candidats la question. Etes-vous ou non partisan de notre projet? Le président du Comité, M. Stevens eut même l'audace — car c'était bien de l'audace à un pareil moment — de se présenter à Birmingham contre M. Chamberlain et de soutenir contre lui le système de pensions gratuitement servies à tous. M. Stevens, du reste, fut battu. Après les élections qui donnèrent une forte majorité aux unionistes, la campagne se poursuivit sans désespérer. On avait déjà obtenu l'adhésion des *Trade-Unions* réunis dans leur Congrès annuel; en 1901, le Congrès des Coopératives vota, presque à l'unanimité, une résolution favorable au projet Booth. L'année suivante, l'Assemblée na-

tionale des Sociétés de secours mutuels repoussa définitivement le système par lequel M. Chamberlain se proposait d'organiser des pensions de vieillesse en subventionnant ces sociétés, mais elle vota en revanche une résolution en faveur d'un système intermédiaire entre le projet du *Chaplin's Committee* et le projet Booth. Entre temps, la colonie de Victoria et celle de la Nouvelle-Galles du Sud instituaient des pensions de vieillesse, avec des conditions extrêmement libérales — ou imprudentes — surtout dans ce dernier pays. Ainsi l'opinion était tenue en haleine; la réforme ne risquait pas de tomber dans l'oubli. Sitôt la guerre sud-africaine terminée, les partisans des pensions jugèrent le moment particulièrement opportun pour agir au Parlement.

L'achèvement des opérations militaires allait, en effet, avoir pour conséquence de laisser disponibles des ressources considérables sur l'exercice 1903. Au lieu d'abandonner ces ressources en diminuant les impôts, ne valait-il pas mieux les consacrer au soulagement des vieillards? « Le surcroît d'impôt pour le jeune homme en khaki, conservons-le pour le vieillard en blouse. » « *The expenditure forced up for the young man in khaki*, avait déjà écrit M. Stead, au plus fort de la guerre, *may be kept up for the old man in fustian.* » (1) *Pensions first; remission of taxes later!* Les pensions d'abord, les réductions d'impôts, après! Tel éclata leur programme. Un projet précis fut préparé : le chiffre de la pension était fixé à 5 shillings; l'âge d'entrer en jouissance à 65 ans; étaient seuls exceptés les sujets britanniques domiciliés hors du Royaume-Uni, ou nés hors du Royaume-Uni et domiciliés dans ce royaume depuis moins de vingt ans; les individus placés sous la surveillance de la police ou privés du droit à la pension par une sentence judiciaire. L'admission des demandes de pension était confiée au *Registrar of births*

(1) *How old age pensions began to be*, p. 94.

and deaths (Administration qui remplit en Angleterre les fonctions de notre Etat civil), avec droit d'appel au Président du *County-Council*, du maire ou *Lord Mayor*; les pensions devaient être payées au *Money Order Office*. Ce projet, déposé par M. Burns, ne put être discuté. Du reste, M. Chamberlain restait hostile à de pareilles dispositions. Il reconnaissait, cependant, que le projet auquel il avait attaché son nom, rejeté par l'opinion publique, était hors de question; celui du *Chaplin's Committee*, d'après lui, était acceptable; il exigeait malheureusement des disponibilités budgétaires considérables que seule pourrait produire la réforme douanière et fiscale récemment préconisée par lui. Ainsi voulait-il, sans doute, gagner à la *Tariff-Reform* les masses populaires; mais la manœuvre était vraiment trop visible. En réalité, pour chaque Anglais au courant de l'extrême gravité des projets de Chamberlain en matière douanière, le langage du ministre équivalait à remettre les pensions aux calendes grecques. La majorité, toutefois, suivit son chef et le budget de 1903 consacra les dégrèvements proposés par le chancelier de l'Echiquier. La loi sur les pensions de vieillesse était renvoyée *sine die*.

CHAPITRE V

Les Pensions devant le Ministère libéral et le Parlement de 1906

L'agitation subit alors un temps d'arrêt, mais elle reprit de plus belle, après la démission de M. Balfour, en novembre 1905, lorsque M. Henry Campbell Bannermann et les libéraux arrivèrent au pouvoir. De nouvelles élections législatives durent avoir lieu. On sait quel succès y remporta le parti ouvrier, un certain nombre de membres même du *National Committee* entrèrent à la Chambre des Communes; l'un d'eux, M. Burns faisait partie du Cabinet. Quoique M. Asquith ait déclaré par la suite que le Ministère libéral était monté au pouvoir et avait remporté la victoire électorale sans prendre d'engagement pour les pensions, il n'était pas douteux, cependant, que le plus grand nombre des députés de la majorité n'eussent reçu mandat de leurs électeurs de réaliser une réforme si ardemment attendue. Les membres du *labour party* était là pour rappeler à tous les solennels engagements pris. Ils n'y faillirent pas; mais les difficultés financières subsistaient et c'est sur elles, qu'aux premières démarches en faveur des pensions, M. Asquith, alors chancelier de l'Echiquier, attirait l'attention des partisans de la réforme. Ses paroles étaient loin d'être encourageantes. « Pour moi, dit-il aux délégués des Trade-Unions qui étaient venus

lui demander d'accepter le projet, chargé, comme je le suis, de la direction des finances de ce pays, je manquerais à l'honnêteté, si je me risquais, je ne dis pas à promettre mais à laisser espérer l'adoption prochaine de la réforme tant que je ne me verrai pas moi-même en possession des fonds nécessaires. En ce moment, je vous le dis franchement, je n'ai pas ces fonds et, raisonnablement, je ne puis m'attendre à les avoir. »

Un peu plus tard, moins pessimiste, il disait : le gouvernement *espère* pouvoir, non pas d'un seul coup, mais par degrés, faire cependant quelque progrès vers la solution du problème.

Ni le discours du trône, ni le projet de budget pour 1907-1908 ne faisaient allusion à la réforme et, pressé par les députés *travailleurs*, M. Asquith déclara que, malgré son désir de la réaliser, il devait d'abord alléger l'*income-tax* et amortir la dette. Ce ne fut que l'année suivante que le roi, à l'ouverture du Parlement, promit une loi sur les pensions de vieillesse. En présentant le projet de budget pour l'exercice 1908-1909, M. Asquith, devenu premier ministre par la mort de sir Henry Campbell Bannermann, annonça, en effet, un excédent probable de près de 125 millions de francs qu'il proposait de consacrer à un essai partiel de pensions. M. Asquith écartait aussi bien le système Chamberlain que le projet Booth; il proposait de donner gratuitement la pension mais il en limitait le bénéfice à ceux dont le revenu annuel était inférieur à £ 26 (650 fr. 50) ou £ 39 (984 fr. 75) pour un couple marié vivant ensemble. La pension serait de 5 shillings par semaine et, d'abord, ne commencerait pas avant 70 ans. M. Asquith calculait que le service des pensions, ainsi compris, entraînerait une dépense de près de 160 millions de francs pour environ 500.000 pensionnés. Mais pour l'exercice courant, la dépense ne dépasserait pas une trentaine de millions.

Ce n'était pas là ce qu'avait proposé M. Booth; ce n'était pas là les pensions universelles à 65 ans si ardemment préconisées par le *National Committee*. Toutefois, le projet fut en somme accueilli avec satisfaction, du moins comme mesure préparatoire, par les plus ardents des agitateurs. Quelques modifications importantes lui furent apportées au cours de la discussion devant les Communes; à la somme fixe de 5 shillings par semaine fut substituée une échelle d'allocation hebdomadaire variant en raison inverse du revenu possédé par le pensionné. C'était une idée jadis préconisée par le Comité Rothschild. En second lieu, le fait d'avoir appartenu à une Société de secours mutuels ou à certaines institutions de prévoyance dispenserait de toute inquisition de l'autorité dans la vie passée du demandeur; enfin, le paragraphe qui réduisait à 3 sh. 9 d. la pension due à chacun des deux époux vivant ensemble fut écarté comme contraire à la fidélité conjugale.

Le Parlement ne maintint qu'à titre provisoire et jusqu'en 1910, la disqualification qu'infligeait d'après le projet, la participation aux secours de la *poor-law*. En définitive, le bill fut adopté en troisième lecture par 315 voix contre 10. L'opposition n'avait cessé de fondre à la chaleur de la discussion...

La Chambre des Lords fit au bill un accueil plutôt défiant. Les leaders unionistes manifestèrent surtout la crainte qu'en consacrant des sommes aussi importantes au service des pensions, l'Angleterre n'en vint à se trouver gênée pour consentir les sacrifices que la défense de l'Empire pouvait prochainement exiger. Lord Cromer demanda et obtint que le bill fût voté seulement pour une période de sept années (jusqu'en 1915). Quelques autres amendements visant des points de détail furent aussi adoptés par les lords. Mais les Communes refusèrent d'en tenir compte; elles alléguèrent leur privilège en matière de bill de finance. Comme d'habi-

tude, la Chambre Haute finit par céder par esprit de conciliation et tout en proclamant d'autant plus haut ses prérogatives qu'elle les sacrifiait plus complètement. Seize lords seulement restèrent hostiles au bill qui reçut le consentement royal le 1^{er} août 1908.

Ainsi fut adoptée par une quasi unanimité cette importante loi. Comme les projets de réforme analogue proposés dans les autres pays, le système avait trouvé plus d'adversaires de doctrine disposés à le combattre que de députés résolus à l'écarter par un vote formel. Une pareille législation est naturellement trop populaire pour qu'aucun parti politique, aucun pouvoir né du suffrage universel risque, ouvertement du moins, à mener bataille contre elle.

TROISIÈME PARTIE

Il nous reste, maintenant, à étudier d'une façon détaillée les dispositions de la loi du 1^{er} avril 1908. Nous ne nous bornerons pas au simple commentaire des articles de cette loi. Nous discuterons chacune des solutions qu'elle apporte, nous les comparerons avec celles que les législations française, danoise et australasiennes ont adoptées pour les mêmes situations.

Le caractère dominant de la loi anglaise est sa *simplicité*. D'abord, elle se borne à instituer des pensions de vieillesse; hors de ses prévisions, reste donc le cas où le travailleur devient invalide par suite d'une infirmité ou d'une maladie incurable.

Les lois françaises et celles des Etats australiens poursuivent au contraire le double objet de remédier à l'invalidité prématurée en même temps qu'à la vieillesse.

La loi anglaise, comme d'ailleurs les lois néo-zélandaise et australiennes, fixe des pensions identiques pour l'ensemble du territoire du pays; aucune différence de localité à localité; aucune différence entre la ville et la campagne. La variété au contraire caractérise à ce point de vue les législations danoise et française où le secours accordé à la vieillesse est fixé par chaque commune.

La loi anglaise accorde le même taux aux hommes et aux femmes ; la pension ne subit aucune réduction dans les cas de deux époux pensionnés vivant ensemble. La loi anglaise fait seulement varier la pension suivant le chiffre du revenu annuel du pensionné. Elle est ainsi fixée à des sommes variant de 1 shilling à 5 shillings par semaine conformément au tableau annexé à la loi.

La loi anglaise ne prévoit pour aider les vieillards que la pension payable en argent. La loi française envisage à côté de l'allocation mensuelle la mise à l'hospice ou le placement familial.

Sur un point, cependant, la législation anglaise, comme du reste toutes les législations autres que la nôtre, comporte une certaine complexité que n'admet pas la loi française ; celle-ci ne distingue pas en principe le pauvre méritant de celui qui ne l'est pas ; toutes les autres législations maintiennent au contraire la distinction et la loi anglaise indique un certain nombre de « disqualifications » pour cause d'immoralité que nous aurons à étudier.

Mais le caractère d'extrême simplicité de la loi anglaise reparait en ce qui concerne le fonctionnement de la loi ; un agent royal chargé de recevoir les demandes et les enquêtes, un conseil local d'origine électorale, qui statue, une autorité centrale, le *Local-Government-Board*, pour recevoir l'appel des décisions du comité local. Et c'est tout. Le mécanisme des pensions en France met en mouvement : le Bureau d'assistance, le Conseil municipal, le Maire, la Commission cantonale, le Sous-Préfet, le Préfet, le Conseil général, le Ministre de l'intérieur, la Commission centrale.

Enfin, les fonds nécessaires au service des pensions proviennent d'une source unique : le Trésor. Il en est de même en Australasie. En Danemark, les communes et l'Etat se partagent la charge par moitié ; en France, la commune, le département et l'Etat participent à la dépense suivant des

règles très complexes. Ce partage de la dépense a notamment pour conséquence de rendre nécessaire la fixation d'un domicile de secours. De là de nombreuses difficultés qu'évite le système britannique.

Nous étudierons dans six chapitres différents : 1° les conditions d'admission à la pension; 2° la fixation du taux de la pension; 3° la nature et les caractères de la pension; 4° l'organisation des autorités chargées du service; 5° la procédure des demandes et réclamations; 6° les voies et moyens; 7° les pénalités et dispositions diverses. Dans un huitième chapitre nous indiquerons, d'après les derniers renseignements, les principales difficultés auxquelles ces fonctionnaires chargés de l'exécution de la loi se sont heurtés dans l'accomplissement de leur tâche.

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'admission

Les conditions d'admission peuvent se grouper sous cinq chefs différents. Elles sont en effet relatives à cinq idées distinctes : à l'âge, à la nationalité, à la résidence, à l'importance des ressources propres, au mérite moral (1).

PREMIÈRE CONDITION

L'âge

La pension est accordée à 70 ans (2). M. Booth avait proposé le même âge, mais le *National Committee of organized labour* demandait d'accorder la pension à partir de 65 ans, de même que le Comité présidé par M. Chaplin. Si M. Asquith proposa de s'en tenir à l'âge de 70 ans, il reconnut

(1) La loi anglaise (sections 1, 2 et 3) distingue les *conditions statutaires* que le postulant doit réaliser, et les *causes de disqualification* qu'il est tenu d'éviter, mais en réalité il n'existe aucune différence entre les conditions positives et les conditions négatives. Leur réunion est également nécessaire pour créer l'aptitude à la pension. Nous les étudierons donc simultanément en les désignant sous l'expression commune de conditions.

(2) *Old age pensions act*, section 2, article 1^{er}.

lui-même que ce n'était là qu'une première étape. D'après lui, le point de départ pourrait être ramené à 65 ans lorsque l'état des finances le permettrait (1). En France l'âge est également celui de 70 ans. En Danemark, 60 ans; en Australasie 65 ans. Abstraction faite de la question financière, l'âge de 70 ans est bien lointain. Il est sûr que ce n'est plus qu'une toute petite minorité des travailleurs qui peut dans ce cas bénéficier de la pension pendant une durée de quelques années (2). En outre, en tous pays, mais surtout dans un pays principalement industriel comme l'Angleterre, le moment où le travailleur est incapable de gagner sa vie arrive bien avant 70 ans. Mais, d'autre part, les statistiques permettent de se rendre compte de l'énorme augmentation de dépense qui résulterait de la fixation à 65 ans de l'entrée en jouissance de la pension. Pour le projet du Comité Chaplin, moins libéral que le système définitivement adopté, le nombre des pensionnés était calculé à 655.000 pour tout le Royaume-Uni en adoptant l'âge de 65 ans contre 376.000 avec l'âge de 70 ans. La dépense totale prévue était dans le premier cas de £ 9.976.000; dans le second, de £ 5.710.000, soit une augmentation de 74 0/0.

Comment le postulant devra-t-il *justifier* qu'il a l'âge

(1) En réalité la question de l'âge ne put être discutée par la Chambre des Communes; le débat sur ce point fut empêché par application du procédé dit « de la guillotine ». V. STEAD, *How old age pensions began to be*, p. 265.

(2) En France, d'après le recensement de 1901, pour 645.000 personnes âgées de 30 ans, il n'y en avait plus que 306.000 âgées de 65 ans, 264.000 âgées de 70 ans. A partir de 70 ans surtout la diminution est rapide :

71	ans	191.000
72	—	186.000
73	—	167.000
74	—	154.000
75	—	145.000

D'après ces chiffres par conséquent, 3 personnes sur 10 environ de l'âge de 30 ans arriveraient à être en mesure de bénéficier des secours de vieillesse pendant une année au moins. (V. Annuaire de statistique, année 1905, p. 8.)

requis ? Ce point présente quelque difficulté en Angleterre car l'institution de ce que nous appelons l'état civil est, chez nos voisins, de date relativement récente. Les naissances ne sont enregistrées par des fonctionnaires publics que depuis 1836 en Angleterre, depuis 1854 en Ecosse et 1860 en Irlande (1). Ce n'est donc que pour une partie des demandes et en Angleterre seulement qu'il pourra être fait usage actuellement d'un *certificate of birth* (certificat de naissance) dressé par le *registrar of births and deaths* de la circonscription. Ce certificat sera directement demandé au *Registrar General* de Londres. Dans les autres cas, d'après les règlements émis par le *Local-Government-Board* (2), l'âge pourra être établi au moyen de tout document jugé suffisamment probant par le *Pension Officer*, certificat de baptême, de mariage, certificat d'adhésion à une Société de Secours mutuels ou à une *Trade-Union*, etc.

2^e CONDITION

La nationalité

La seconde condition est celle de la *nationalité*; elle est en réalité double, car la loi anglaise ne se borne pas à limiter aux seuls sujets britanniques le bénéfice de ses dispositions; elle spécifie, en outre, que la possession de cette nationalité doit *remonter à vingt années* avant la date d'entrée en jouissance de la pension. En ajoutant cette deuxième condition à celle de la nationalité, le législateur anglais s'est montré plus prévoyant que les Chambres françaises. Dans des pays à salaires relativement élevés comme la France et l'Angleterre, il se produit un continuel afflux d'ouvriers en

(1) Cf. BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*, v^o Etat civil.

(2) *Regulations second schedule*.

provenance des pays voisins moins riches. Chez nous, ce phénomène est encore plus accentué par suite du taux d'accroissement insignifiant de notre population.

Parmi les immigrants qu'attire notre pays, un certain nombre acquièrent la nationalité française soit par naturalisation, soit par le mariage avec un Français, précisément dans le but de bénéficier de la loi de 1905. Le danger est surtout sensible dans les départements frontières. M. Brousse l'a signalé au Conseil général des Pyrénées-Orientales et a envisagé comme remède l'introduction dans la loi française d'une disposition analogue à celle du délai de vingt ans entre l'acquisition de la nationalité britannique et l'entrée en jouissance de la pension (1). Les autres législations réservent également le bénéfice des pensions aux nationaux; le Danemark exige qu'un délai de dix ans se soit écoulé depuis l'acquisition de la nationalité danoise; la Nouvelle-Zélande exclut également les étrangers et les naturalisés depuis moins d'un an. Cette exclusion est toute naturelle dans ces pays et conforme à leur politique actuelle qui est de limiter l'immigration pour conserver aux ouvriers le bénéfice de salaires élevés.

3^e CONDITION

La résidence

La législation anglaise ne se contente pas d'exiger de celui qui prétend à une pension de vieillesse la qualité de sujet britannique acquise depuis au moins vingt ans, elle demande

(1) La circulaire du Ministère de l'intérieur en date du 6 mars 1910 cherche à donner quelque satisfaction aux desiderata de M. Brousse en recommandant aux préfets d'examiner avec une circonspection particulière les demandes de naturalisation fournies par des vieillards ou incurables. (Cf. *Journ. off.*, 10 mars 1910, p. 1967.)

encore la preuve d'une résidence de vingt ans dans le Royaume-Uni (1). Il n'y a rien de pareil dans la législation française. La présente condition a pour principal objet d'écarter les sujets britanniques qui ont vécu la plus grande partie de leur existence soit aux colonies, soit à l'étranger. Tout en gardant la nationalité britannique, ils n'ont guère contribué par l'impôt aux charges de la patrie; il ne serait pas juste qu'ils puissent bénéficier des avantages qu'elle accorde. Des raisons analogues ont entraîné l'insertion de dispositions correspondantes dans les législations australiennes.

Le petit nombre de Français fixés soit à l'étranger, soit dans nos colonies peut, dans une certaine mesure, justifier le silence du législateur français sur ce point.

Toutefois, ce silence a occasionné une difficulté; celle de savoir si un Français même résidant à l'étranger peut bénéficier de la loi de 1905; le mécanisme même de la loi semble l'exclure bien que l'article premier soit aussi général que possible dans les termes: « Tout Français privé de ressources... » Des décisions du ministre de l'intérieur (14 septembre 1906 et 15 février 1907) excluent du bénéfice de la loi les Français résidant à l'étranger à moins qu'ils n'acceptent leur rapatriement (2).

Les règlements rendus par le *Local-Government-Board* (*Regulations*) définissent précisément ce qu'il faut entendre par résidence (3). Conformément à ce texte, il s'agit de la présence actuelle dans le Royaume-Uni (non compris les îles anglo-normandes et l'île de Man); cette présence doit avoir été ininterrompue pendant 20 ans, les absences dites temporaires ne sont pas considérées comme des interruptions véritables. Sont réputées absences temporaires: a) sans aucun maximum

(1) *Act.*, section 2, article 2.

(2) CAMPAGNOLE, *L'Assistance obligatoire aux vieillards infirmes et incurables*, p. 75.

(3) *REGULATIONS*, art. 29.

de durée les absences qui sont tout entières consacrées au service de la Couronne ou au service à bord d'un navire (1) de l'Etat, ou à bord d'un navire de commerce enregistré dans le Royaume-Uni, à condition, dans les deux cas, que l'individu fût avant l'embarquement domicilié dans le Royaume-Uni; b) avec une durée maxima totale de huit années, les absences pour quelque cause que ce soit à condition que l'absent ait conservé son domicile (home) dans le Royaume-Uni.

Il n'est pas douteux que ces règles relatives à la résidence ne puissent donner lieu à certaines difficultés, mais les *Regulations* ne paraissent pas très exigeantes au point de vue des preuves à apporter par le pétitionnaire; il lui suffira d'indiquer, pour référence, deux personnes qui l'ont connu et de déclarer ses emplois successifs durant les 20 dernières années.

4^e CONDITION

Le besoin

Il n'est pas accordé de pensions si le pétitionnaire possède des ressources dépassant £ 31,10 sh. (795 francs environ) par an (2). Le *Select Committee on aged deserving poor* avait proposé la limite de 10 sh. par semaine ou £ 26 par an et dans le bill présenté par M. Asquith à la Chambre des Communes, ce même chiffre de £ 26 par an avait été considéré comme la limite au delà de laquelle nul n'avait droit de réclamer une pension. Il est vrai que, dans ce projet, le vieillard jouissant d'un revenu inférieur à £ 26 (656 fr. 50) pouvait,

(1) Cette disposition va de soi. En droit international, le navire est considéré comme une sorte de prolongement du territoire.

(2) *Act*, section 2, art. 3.

quel que fût ce revenu, réclamer le montant intégral d'une pension de 5 sh. par semaine.

Au cours de la discussion devant la Chambre des Communes, divers députés se plaignirent de ce que, dans ce système, les sacrifices de l'Etat ne correspondissent pas aux besoins des pensionnés. La même somme était accordée à l'individu dépourvu de toute ressource et à celui qui disposait d'un revenu juste inférieur à la limite de £ 26 par an. On faisait remarquer comme particulièrement choquant le cas d'un vieillard disposant de £ 25 par an. La pension va porter ses ressources à £ 38 par an ($25 + 13$) tandis que le vieillard disposant de £ 27 de revenu personnel ne toucherait en tout et pour tout que ces £ 27 soit 11 de moins que le premier. Il y avait là de quoi décourager l'esprit d'épargne à partir d'une certaine somme, et encourager la fraude...

Les revenus de £ 23, 24, 25 se seraient trouvés comme par hasard extrêmement nombreux...

Le gouvernement fut donc amené à accepter une sorte de barème gradué (*sliding scale*) (1) d'après lequel le taux de la pension était fixé suivant l'importance des revenus possédés par le pensionnaire. La réduction des pensions pour ceux qui n'étaient pas tout à fait indigents laissait des fonds disponibles, ce qui permit de reculer de £ 26 à £ 31,10 sh. la limite supérieure des revenus au delà de laquelle le droit à pension n'existe plus.

La limite de £ 31,10 sh. s'applique aux hommes comme aux femmes ; elle s'applique indistinctement à chacun des époux, même s'ils vivent ensemble. Le projet de M. Asquith établissait pour les époux une limite de revenus de £ 37 au lieu de $26 \times 2 = 52$ £. En d'autres termes, on réduisait de 50 0/0 la limite maxima pour l'un des deux époux. Mais au

(1) Le barème gradué figure dans une cédula annexée à la loi. — Ce système du barème gradué avait déjà été proposé devant le *Rothschilds' Committee* par M. Herbert Walpole. Cf. plus haut, p. 80.

cours de la discussion de la loi, cette disposition se heurta à une résistance très vive. Le peuple anglais entoure l'institution du mariage d'un très grand respect et il a le culte de la fidélité conjugale. Il était choqué de voir cette fidélité en quelque sorte punie par un pareil article qui risquait en même temps d'encourager des unions irrégulières. Sans doute, un revenu de £ 52 (1.313 fr.) permet à deux époux vivant ensemble de mener une existence sensiblement moins étroite qu'une somme de 656 fr. 50 (£ 26) pour un homme seul ; mais nous pensons, comme la majorité du parlement anglais, qu'il n'y a qu'à se féliciter de l'encouragement qui est ainsi offert au dévouement conjugal, et à une conduite morale régulière. Nous verrons plus loin (1) par quels procédés les autorités compétentes déterminent le chiffre du revenu de l'impétrant... Qu'il nous suffise de dire pour l'instant qu'en vue d'établir si le vieillard a droit à pension, il faut calculer le total de ses ressources de quelque nature qu'elles soient y compris par conséquent le produit de son travail et voir si ce total ne dépasse pas £ 31,10 sh. (non compris la pension).

Le Danemark ne fixe pas de chiffre invariable ; la loi édicte seulement que le postulant doit être dénué des moyens de pourvoir pour lui et pour ceux qui dépendent de lui à l'entretien de la vie et aux soins en cas de maladie.

Les règles adoptées sur ce point par les différentes colonies australasiennes sont assez dissemblables et en général très complexes. Nous ne pouvons entrer ici dans le détail de ces législations. Parfois on a voulu simultanément exclure du bénéfice des pensions les vieillards déjà pourvus d'une petite aisance et, cependant, ne pas décourager l'épargne. Dans ce but, on fait cesser le droit à pension lorsque l'impétrant possède un certain chiffre de revenus ou une certaine somme en capital considérée comme équivalente [en Nou-

(1) Voir chapitre II, p. 124.

velle-Zélande de £ 60 de revenu (1.500 francs)] ; mais on ne fait pas entrer en compte pour le calcul de ce revenu ou de ce capital les ressources provenant des versements faits aux Sociétés de secours mutuels.

En France, la loi de 1908 réservait les secours qu'elle accorde aux vieillards privés de ressources (art. 1^{er}) mais, si on rapproche l'article 20 modifié par la loi de finances du 31 décembre 1907 de l'article premier de la loi, on constate que les mots « privés de ressources » doivent recevoir une interprétation assez particulière et des plus favorable aux postulants. Doivent être considérés comme privés de ressources, tous les vieillards de soixante-dix ans qui ne possèdent pas un revenu au moins égal au montant de l'allocation mensuelle telle qu'elle est fixée par le Conseil municipal de chaque commune.

Le montant de cette allocation représente, en effet, le minimum de ce qui est nécessaire à l'existence. Les revenus du travail n'entrent pas en compte pas plus que ceux qui proviennent de l'épargne, à condition qu'ils ne dépassent pas le chiffre de 60 francs par an. Ce maximum est porté à 120 francs si trois enfants ont été élevés ; au delà de ces chiffres, les ressources tirées de l'épargne ne sont comptées que pour moitié tant que le montant de ses ressources accumulé avec l'allocation d'assistance ne dépasse pas 480 francs. Nous allons du reste revenir sur ces dispositions lorsque nous étudierons la fixation du montant de la pension.

On peut rapprocher de ceux qui sont privés de pension comme possédant un revenu de plus de £ 31, 10 sh. ceux qui, recevant de l'Etat sous une autre forme les secours qui leur sont nécessaires, ne peuvent pas être considérés comme dans le besoin. Ce sont les individus actuellement assistés par la *poor-law* (1) et les aliénés enfermés dans des établissements spéciaux (2).

(1) *Act*, section 3, article 1, § a.

(2) *Act*, section 3, article 1, § c.

Nous verrons au paragraphe suivant que dans le projet soumis par M. Asquith aux délibérations du Parlement la participation aux secours de la *poor-law*, à partir du premier janvier 1908 était considérée comme une marque de démérite et rendait l'assisté indigne de pension. Le Parlement exigea que cette disqualification ne pût être opposée aux impétrants que jusqu'au 1^{er} janvier 1911. Elle va donc bientôt cesser de produire ses effets. Mais si l'*ex-pauper* ne peut plus être considéré comme indigne de pension, le *pauper* actuel, celui qui séjourne présentement dans le *work-house* ou bénéficie de l'*out-door relief*, celui-là ne saurait plus être considéré comme absolument besogneux. Il n'a plus droit à réclamer la pension, tant qu'il bénéficie de l'assistance paroissiale. C'est l'application de l'adage : *non bis in idem*. Tous les secours accordés par l'administration de la *poor-law* ne sont pas cependant de nature à suspendre le droit du vieillard à obtenir une pension. La loi a soigneusement énuméré un certain nombre de modes d'assistance qui, par leur nature particulière, n'ont pas par devoir entraîner pour celui qui en bénéficie directement ou indirectement la perte du droit d'être pensionné (1).

D'abord, l'assistance médicale ou chirurgicale (y compris les aliments et les choses destinées à assurer le bien-être du malade fournis sur l'ordonnance du médecin) n'est pas de nature à enlever au malade le bénéfice d'une pension de vieillesse. En effet, l'assistance, même largement entendue, comme elle l'est ici, ne pare pas à tous les besoins du malade, du moins s'il est soigné à domicile. Les dépenses de logement, de chauffage, d'éclairage, etc., continuent pour lui; il est donc naturel de ne pas suspendre la pension. Mais lorsque le malade est soigné dans un hôpital, la disposition que nous étudions est moins aisée à justifier. On ne

(1) *Act*, section 3, art. 1^{er}, § a, alinéas 1, 2 et 3.

comprend pas dans ce cas pourquoi l'Etat paie deux fois l'entretien d'une même personne. Cette excessive générosité ne peut s'expliquer que par la difficulté, au point de vue administratif, d'assurer la suppression, puis le rétablissement de la pension, sans surcharger les autorités chargées du service. Enfin le ministre de l'intérieur décide que l'hospitalisation prolongée entraîne la suppression de l'allocation mensuelle, mais si l'hospitalisation est de courte durée, le préfet doit en continuer le mandatement (1).

En second lieu, l'entretien dans un asile d'aliénés, dans une infirmerie, d'une des personnes que la loi considère comme à la charge d'un individu, ne prive pas cet individu de son droit d'invoquer les dispositions de la loi du 1^{er} août 1908.

Pour comprendre cette disposition, il faut se rappeler qu'en principe le secours donné à une personne, dont l'entretien est à la charge d'un individu déterminé, est considéré, notamment au point de vue du droit électoral, comme un secours accordé à cet individu. Rien ne serait plus facile autrement que d'éluder les disqualifications infligées au *pau-per* par les lois en faisant solliciter le secours par sa femme, son enfant, etc.

La loi de 1908 par la disposition précitée écarte l'application de ce principe en ce qui concerne le droit à pension, lorsqu'ils s'agit de secours donnés à un aliéné ou à un malade.

Enfin, les secours qui par suite d'une disposition, d'une loi spéciale ne privent pas ceux qui les obtiennent de leurs droits d'électeurs ni d'aucune de leurs prérogatives de citoyens ne leur enlèvent pas non plus le droit d'être pensionné.

Par exemple, la loi de 1876 sur l'instruction primaire ne considère pas que le paiement des redevances scolaires par

(1) CAMPAGNOLE, *op. cit.*, p. 127.

les gardiens des Unions privent le père de famille de ses droits d'électeur. Ce paiement ne le privera pas non plus de ses droits à la pension. Un autre acte de 1906 décide que si des aliments sont servis aux enfants qui fréquentent l'école, il ne pourra en résulter pour le père aucune déchéance des droits politiques; d'après la disposition que nous étudions, ces fournitures d'aliments n'entraîneront pas non plus pour le père privation de ses droits à la pension.

Dans tous les autres cas, les secours de la *poor-law* disqualifient celui qui les reçoit, pendant tout le temps qu'il les reçoit, de ses titres à une pension de vieillesse. La disqualification résulte non seulement des secours accordés au postulant lui-même, mais encore de ceux qui sont accordés aux personnes dont il a légalement la charge (épouse, enfants de moins de seize ans, etc.).

Ce même principe d'élémentaire justice, d'après lequel l'Etat ne doit pas secourir simultanément par deux procédés différents l'individu tombé dans l'indigence, trouve une nouvelle application en ce qui concerne les *aliénés*. Tout aliéné interné dans les asiles organisés par les bourgs et comités ou Unions de bourgs ou de comités, tout *pauper* ou tout criminel devenu aliéné, quelle que soit l'institution dans laquelle il est interné, perd, durant toute la durée de l'internement, le droit d'obtenir une pension.

5^e CONDITION

Le mérite

Les conditions relatives au mérite moral telles qu'elles se trouvent dans la loi de 1908 sont autrement moins sévères que dans le projet présenté par le *Chaplin's Committee on*

aged DESERVING poor. Elles sont, cependant, plus restrictives que celles du projet Booth qui n'admettait comme causes de disqualification que le paupérisme intense (1) et les condamnations pénales. Le *National Committee* allant plus loin encore n'admettait que cette dernière cause de disqualification. L'acte apparaît ainsi avec un caractère de transaction bien marqué. Ces causes de disqualification telles qu'elles sont énumérées par l'acte se trouvent au nombre de cinq et sont relatives : 1° à la participation aux secours de la *poor-law*; 2° à la paresse habituelle; 3° à l'internement dans les maisons d'aliénés; 4° aux condamnations pénales; 5° aux condamnations pour ivrognerie. Mais nous en avons déjà étudié la participation aux secours paroissiaux et l'internement comme aliéné. Ces deux disqualifications actuellement ne peuvent plus être considérées comme basées sur le manque de mérite. Elles dérivent simplement de cette idée que l'indigent *secouru* n'est plus un indigent.

Il en était autrement d'après le projet du gouvernement qui stipulait que la participation aux secours de la *poor-law* à partir du 1^{er} janvier 1908 disqualifierait à tout jamais à l'égard de la pension. Ainsi était nettement marquée la distinction entre la loi des pensions et la loi d'assistance, mais cette disposition souleva l'opposition d'un très grand nombre de membres du Parlement et le gouvernement ne put en obtenir le vote qu'en acceptant de limiter l'application de cette restriction au 1^{er} janvier 1910. A partir de cette date, le fait d'avoir été un *pauper* n'entraîne plus aucune disqualification à l'égard du droit à pension; mais, bien entendu, ainsi que nous l'avons déjà exposé, tant qu'il bénéficie de l'hospitalité du *workhouse* ou de l'*out-door-relief*,

(1) C'est-à-dire celui qui se manifeste par des appels fréquemment réitérés durant une période de temps déterminée (10 ans par exemple) à l'assistance paroissiale.

le *pauper* ne peut obtenir la pension ou continuer à la recevoir s'il l'a déjà obtenue.

Il nous reste donc à étudier les trois causes de disqualification énumérées sous les numéros 2, 4 et 5 (paresse habituelle et condamnations judiciaires). Ce dernier numéro comporte, nous le verrons, deux cas distincts.

1° DISQUALIFICATION PROVENANT DE LA PARESSE HABITUELLE

La section 3 de la loi de 1898 consacre, dans ces termes, la nécessité d'avoir mené une vie suffisamment laborieuse pour obtenir la pension de vieillesse :

Toute personne sera disqualifiée si, avant d'avoir l'âge d'être pensionnée, elle a habituellement manqué de travailler, eu égard à ses capacités, aux circonstances et à ses propres besoins, pour son entretien et celui des personnes qui dépendent légalement d'elle. Mais nul ne pourra être disqualifié par application du présent paragraphe, s'il a épargné d'une façon continue de cinquante à soixante ans en vue de la vieillesse, de la maladie, de l'infirmité ou du chômage. Des règlements à intervenir fixeront les conditions dans lesquelles doit avoir lieu cette épargne qui peut consister soit en versements à des Sociétés de secours mutuels, à des Sociétés de prévoyance ou autres, à des *Trade-Unions*, soit en d'autres modes de placement déterminés.

Cet article a donc pour objet : 1° de préciser la condition de moralité relative au travail ; 2° d'établir un certain nombre de présomptions d'où la réalisation de cette condition est légalement déduite. Etudions successivement ces deux points.

Si le postulant ne peut invoquer une des présomptions que la loi indique et qui le dispensent de toute autre justification, il devra prouver qu'il a assuré par son travail l'entretien de

sa propre personne et celui des êtres qui dépendent de lui. Pour apprécier sa conduite à cet égard, il faut, dit la loi, tenir compte des capacités de chaque individu, de la nature et de l'étendue de ses besoins et aussi des circonstances. Un chômage, par exemple, même prolongé, s'il est dû à toute autre cause qu'à la mauvaise volonté, ne sera pas une cause de disqualification.

Le postulant devra donc fournir toutes indications utiles pour rendre possibles les investigations de l'autorité sur ce point. Il devra renseigner le *pension-officer* sur les emplois qu'il a acceptés, sur ses domiciles successifs. Ce sont ces enquêtes, souvent vaines et quelque peu démoralisantes, disait-on, que le projet Booth et celui du *National Committee of organized labour* voulaient éviter en « dispensant les pensions comme Dieu répand la pluie sur les bons et sur les méchants ». La nécessité de pareilles enquêtes dans des cas qui ont d'ailleurs été rendus moins nombreux par l'adoption des dispositions que nous étudierons tout à l'heure a été cependant reconnue.

C'est un hommage donné aux conclusions du *Select Committee on aged DESERVING poor* dont l'objet essentiel était de faire une sélection parmi les pauvres. Aux mauvais pauvres le *workhouse* et, aux bons, la pension de vieillesse !

Le principe est équitable, mais combien son application est difficile ! Beaucoup en Angleterre trouvaient déjà excessive la prétention des *Charity-Organisation-Societies* d'accorder des pensions à certaines misères choisies. Et pourtant ces organismes relativement peu nombreux et dirigés par des personnalités le plus souvent remplies de sagacité et d'expérience présentaient des garanties tout à fait exceptionnelles. On ne peut compter sur des qualités pareilles de la part d'un corps administratif si bien recruté qu'il puisse

être. Nous devons ajouter d'ailleurs que la loi anglaise a pris d'heureuses mesures pour obtenir des conseils et des agents aussi actifs et aussi expérimentés qu'il est possible et pour assurer à l'Etat justement la collaboration de ces hommes qui, dans les *Charity-Organisation-Societies* ont acquis une abondante expérience du monde de la misère (1).

On l'a déjà remarqué à la simple lecture du texte, la loi exige non seulement que le postulant n'ait pas cessé de travailler pour son propre entretien, mais encore pour celui des personnes qui sont légalement à sa charge. Cette disposition additionnelle permettra d'écarter ceux qui négligent de pourvoir à l'entretien de leur femme, de leurs enfants, etc. (2), tout en travaillant de temps à autre de manière à subvenir à leurs besoins propres. Les lois anglaises ont précisé nettement les personnes qui doivent être considérées comme légalement à la charge de chaque individu : les enfants et petits-enfants jusqu'à seize ans, le père et la mère s'ils sont incapables de travailler, l'époux ou l'épouse. L'époux doit en outre pourvoir aux besoins des enfants de sa femme, légitimes ou naturels, s'ils sont nés avant le mariage et âgés de moins de seize ans.

Il nous reste maintenant à examiner, pour en finir avec la condition relative à une vie laborieuse, les cas dans lesquels il y a présomption que le postulant a rempli à cet égard tout son devoir et où, par conséquent, toute enquête sur ce point devient superflue. Ces cas sont énumérés par l'article 30 du règlement du 10 août 1908 rendu pour l'application de la

(1) Nous verrons que précisément dans le but d'utiliser l'expérience de ces personnes, les comités locaux chargés d'admettre les demandes de pension, comités nommés par les Conseils de comtés, de bourgs, etc., peuvent comprendre des personnes étrangères à ces Conseils.

(2) Les lois australasiennes contiennent des dispositions plus formelles à cet égard ; l'abandon de l'épouse par l'époux et réciproquement, l'abandon des enfants par l'un quelconque de leurs parents sont autant de causes de disqualification.

loi des pensions. Il indique un certain nombre de manifestations de l'esprit de prévoyance qui démontrent que le postulant a observé la grande loi du travail. Ce sont là les débris de ces nombreux projets présentés de 1893 à 1899 en vue de réaliser un système de pensions avec le concours des *Friendly-Societies*. Tous ces systèmes, dont celui de M. Chamberlain est resté le plus connu, le *Select Committee on aged deserving poor* les a définitivement écartés; mais l'idée d'entourer de quelque faveur ceux qui ont fait preuve d'esprit d'épargne et de prévoyance en s'affiliant à ces sortes de sociétés a survécu aux systèmes; et la loi de 1908 a fait ici de cette idée une application limitée mais non dépourvue d'importance.

D'après le Règlement (1), le postulant sera dispensé de toute investigation sur son passé de travailleur dans 7 cas qui représentent les diverses formes d'assurance ou de simple épargne, assurance maladie, assurance vieillesse, assurance contre le chômage, épargne placée en des capitaux mobiliers ou immobiliers. Le règlement fixe par des chiffres l'importance que doivent avoir ces contrats d'assurance ou ces épargnes. Les capitaux épargnés doivent atteindre au moins £ 50, soit 1.250 francs, les versements faits à une *Friendly-Society* doivent être suffisants pour procurer une indemnité de 7 sh. 6 d. par semaine au moins, etc.

On voit que ces chiffres sont modestes et qu'un assez grand nombre d'ouvriers bénéficieront de la disposition introduite en faveur des prévoyants et échapperont aux ennuis de l'enquête prescrite par le premier alinéa de notre article.

(1) *Regulations*, art. 30.

2° DISQUALIFICATION DÉCOULANT DE PLEIN DROIT
D'UNE CONDAMNATION PÉNALE

Sur ce point tout le monde avait toujours été d'accord en Angleterre, au moins quant au principe. Le projet du *National Committee* et celui de M. Ch. Booth aussi bien que celui du Chaplin's Committee et celui de M. Asquith contenaient des dispositions inspirées par le même esprit. D'après l'acte de 1908, la disqualification résulte de tout délit commis soit avant, soit après la promulgation de la loi nouvelle, s'il est puni de prison, à moins que le condamné ne soit admis à payer une amende au lieu d'accomplir la peine de l'emprisonnement. La durée de la disqualification comprend deux périodes : elle continue d'abord pendant toute la durée de l'emprisonnement ; ensuite pendant dix années à compter de la mise en liberté(1). C'est surtout durant cette deuxième période que la disqualification se présente bien nettement comme une conséquence du démerite du postulant ; dans la première période, elle se justifie en outre par cette considération déjà présentée au sujet des aliénés, des *inmates* internés au *workhouse*, etc., que l'Etat n'a pas à fournir une pension à ceux dont il assure déjà l'entretien.

3° DISQUALIFICATION PRONONCÉE PAR DÉCISION JUDICIAIRE

Il s'agit ici d'une mesure anti-alcoolique. D'après une loi de 1898, ceux qui poursuivis pour certains délits d'ivresse énumérés au texte sont reconnus s'être déjà rendus coupables de pareils délits à trois reprises différentes dans le cours de la même année peuvent être envoyés par décision de justice pour une durée de trois ans au plus dans certains éta-

(1) *Act*, section 3, art. 2.

blissements privés spécialement créés pour la correction des ivrognes. La loi de 1908 permet en outre aux juges dans de pareils cas et si le délinquant a dépassé la soixantaine de prononcer contre lui, à titre de peine accessoire, la déchéance du droit à pension pour une durée qui ne pourra excéder dix ans (1). Ainsi, tandis que dans l'article 2 de la section 3 la disqualification résultait de plein droit de la condamnation, ici, elle doit être expressément prononcée par le juge et sa durée doit être fixée par lui en respectant le maximum légal (10 ans).

Nous avons ainsi achevé l'étude des garanties morales que la loi anglaise demande aux pensionnés. Sur cette question les législations des autres pays se sont inspirées d'idées analogues, sauf la loi française de 1905. La loi zélandaise qui a servi de type aux autres lois australiennes est à peine moins exigeante que la loi anglaise; elle réclame au postulant un certificat de bonne vie et mœurs pour les cinq dernières années; elle exclut ceux qui dans les douze dernières années ont été condamnés à une peine d'emprisonnement; sont encore disqualifiés, ainsi que nous l'avons déjà dit, celui ou celle qui abandonne sa femme (ou son mari) ou ses enfants.

Plus stricte que la loi anglaise, la loi danoise impose les conditions de moralité suivantes : 1^o le pensionné ne doit avoir subi aucune condamnation pour un fait réputé déshonorant (à moins qu'il n'ait été réhabilité); 2^o son indigence ne doit pas provenir d'une façon de vivre désordonnée et prodigue ou résulter en aucune façon de ses propres fautes; 3^o il ne doit pas avoir reçu les secours de la loi des pauvres depuis dix ans.

La loi du 14 juillet 1905, chez nous, n'indique aucune dis-

(1) *Act*, section 3, art. 2.

qualification de cette nature. Sans doute, comme en Angleterre, l'aliéné, le malade hospitalisé, le condamné durant la durée de son emprisonnement ne peuvent ni être admis à l'assistance, ni continuer à toucher l'allocation mensuelle. Mais il n'y a là — la seule assimilation de l'hospitalisé, de l'aliéné et du condamné le démontre surabondamment — que la simple préoccupation de ne pas imposer aux personnes administratives intéressées la double charge de l'allocation mensuelle et de l'entretien en nature au profit d'un seul et même individu.

En réalité, aucune cause d'indignité véritable n'est prévue. En cette matière le législateur français est resté absolument « amoral ». De ce fait, on peut fournir à notre avis, sinon une justification, du moins une excuse. En Angleterre, en Danemark, en Australie existaient avant les lois nouvelles des systèmes bien organisés d'assistance publique s'appliquant à l'ensemble des vieillards comme aux autres parties de la population. En France, rien de pareil ; l'assistance publique n'était pas véritablement organisée en ce qui concerne les vieillards. Dès lors, tandis que dans les pays que nous venons de citer, le problème consistait à traiter d'une façon nouvelle plus humaine et plus douce la partie méritante et saine de la vieillesse indigente en abandonnant l'autre aux soins plus rudes des anciennes lois, en France, au contraire, on se voyait obligé, à moins de créer de toutes pièces deux systèmes nouveaux, d'englober dans la même législation, et de faire bénéficier des mêmes avantages d'une part le travailleur honnête mais malheureux, et d'autre part l'individu plus ou moins pervers dont la vie s'est tout entière usée dans la paresse et les débauches pour aboutir, souvent, jusqu'au crime ; ni la paresse, ni les pires débauches, ni même le crime ne devaient donc disqualifier un vieillard à l'égard des allocations de la loi de 1905.

Mais, dira-t-on, on n'avait qu'à les abandonner à leur sort.

Quoi de plus juste ? Rien, assurément, à condition que les administrations chargées de faire le départ entre les méritants et les démeritants soient infaillibles. Mais en est-il ainsi ? D'ailleurs, à supposer même cette infaillibilité, en admettant que jamais un vieillard digne d'être élu ne se trouvât par erreur classé parmi les réprouvés, serait-il prudent, au point de vue de l'intérêt social, de laisser sans aucun secours tous ces misérables, si coupables soient-ils ? Dans ces milieux déjà corrompus, les ferments de crime lèvent à nouveau avec une incroyable facilité. Ce sont des pépinières fertiles en vagabonds, voleurs, mendiants et délinquants de toute sorte. Aussi le législateur était-il fatalement amené à ne pas les excepter de la loi unique qu'il se proposait de rendre en faveur des vieillards. A notre avis, il eut dû renoncer à ce système unique et créer au moins deux systèmes d'assistance, l'un en faveur de la partie saine de la population âgée, l'autre pour la portion malsaine (1).

Nous avons ainsi achevé d'étudier les conditions d'admission aux pensions et épuisé ainsi la matière de notre premier chapitre. Ce faisant, nous avons aussi examiné les cas dans lesquels une pension pourra être retirée car, sitôt qu'une des conditions d'admission cesse d'être remplie, le bénéficiaire doit se voir retirer la pension. Si donc un pensionné perd la nationalité anglaise, s'il acquiert des ressour-

(1) En réalité, le plan conçu par les dirigeants de la politique sociale de la troisième République comportait bien deux systèmes de mesures en faveur des vieillards en quelque sorte superposés : 1° la loi d'assistance de 1905 ; 2° la loi dite d'assurance (retraites ouvrières) qui vient d'être votée. Peut-être qu'un jour viendra où les bons éléments de la population étant devenus justiciables de la deuxième de ces deux lois, la première restera exclusivement applicable aux éléments inférieurs de la population âgée, mais pour le moment et pour assez longtemps, la loi de 1905 bénéficie indistinctement à une masse d'individus relativement méritants et à un certain nombre d'autres complètement indignes. Elle joue à la fois le rôle de la loi anglaise sur les pensions de vieillesse et celui de la *poor-law* ancienne. Il y a là une situation choquante et démoralisante à laquelle il faut souhaiter de voir bientôt mettre un terme.

ces nouvelles qui portent son revenu annuel total à une somme supérieure à £31.10 shillings, s'il reçoit certains secours de la *poor-law* (sauf le secours médical), s'il est condamné à l'emprisonnement, s'il est interné comme aliéné, il perd sa pension (1).

Dans tous ces cas, les conditions d'admission ne sont plus remplies ; le droit à pension n'aurait plus de fondement. La pension est également supprimée dans un autre cas : lorsque le pensionné se sera absenté du Royaume-Uni pendant plus de trois mois de suite.

(1) *Regulations*, art. 29.

CHAPITRE II

Fixation du taux de la pension

La pension, nous l'avons déjà dit, est fixée conformément à une sorte de barème gradué ou échelle mobile (*sliding scale*) qui détermine pour chaque catégorie de revenus le montant de la pension à accorder.

Voici ce barème :

RESSOURCES DU PENSIONNÉ	TAUX DE LA PENSION PAR SEMAINE	
	Sh.	D.
Lorsque les ressources annuelles du pensionné calculées conformément à la présente loi :	—	—
Ne dépassent pas £ 21.	5.	0
Dépassent £ 21 sans excéder £ 23. 12 s. 6 d.	4.	0
» £ 23. 12 s. 6 d. sans excéder £ 26. 5 sh.	3.	0
» £ 26. 5 sh. » » £ 28. 16 s. 6 d.	2.	0
» £ 28. 17 sh. 6 d. » » £ 31. 10 sh.	1.	0
» £ 31. 10 sh.	Pas de pension	

Sur trois points, les Anglais, ici encore, ont suivi l'exemple de leurs colonies d'Australasie. D'abord, la Nouvelle-Zélande, Victoria, Queensland et Nouvelle-Galles du Sud,

comme l'Angleterre, fixent dans la loi elle-même le montant de la pension qui doit être accordé ; l'arbitraire des autorités chargées du service est ainsi réduit à son minimum. Le Danemark, au contraire, et aussi la France laissent aux autorités administratives le soin de fixer le chiffre de l'allocation. Il est vrai que les lois de ces deux pays imposent à ces autorités (conseils et fonctionnaires) des règles qui limitent leur liberté tout en leur laissant une certaine indépendance. L'Angleterre, comme ses colonies, a préféré le risque d'une certaine raideur législative à celui de l'arbitraire. Comme les législations australiennes, la loi anglaise, en second lieu, impose des réductions graduelles de pensions lorsque les ressources de l'ayant droit, soit en capital, soit en revenu, dépasse certains chiffres. Enfin, la métropole, comme les colonies, fixe les mêmes chiffres de pensions pour toute l'étendue du territoire : le vieillard pensionné de Londres ne touche pas un penny de plus que celui du village le plus perdu et le plus pauvre de l'Irlande.

Sur un quatrième point au sujet duquel les colonies donnaient des exemples divergents, le Parlement britannique s'est rangé au système le plus libéral, contrairement d'ailleurs aux dispositions primitives du projet Asquith. Nous voulons parler de la réduction des pensions pour les gens mariés. Nous avons déjà dit plus haut que le Parlement avait décidé de ne pas abaisser, pour les couples mariés, la limite au delà de laquelle les pensions ne sont pas dues ; par conséquent, deux vieillards de plus de 70 ans mariés ensemble ne perdront leur droit à pension que si leur revenu global dépasse le double du maximum légal. Une question analogue se présente pour la fixation même du taux de la pension à accorder. Dans la Nouvelle-Galles du Sud, la pension maxima qui était de 650 francs pour une personne isolée, était réduite à 500 francs environ (exactement 498 fr. 50) pour chacun des deux époux s'ils vivaient ensemble. La loi

anglaise n'a pas adopté cette manière de voir ; et de même qu'elle n'a fixé qu'une seule limite de revenus, elle n'a de même fixé qu'une seule échelle de pensions, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, qu'il s'agisse de gens mariés ou non.

Sur ces divers points, la loi a adopté les vues du *National Committee* dont la maxime avait toujours été : *one man, one pension*. Mais elle va moins loin dans cette voie de l'unité que ne le demandait le comité puisqu'au chiffre unique de 5 shillings par semaine elle a substitué les chiffres du barème (*sliding scale*).

Une disposition du projet Chaplin et une du projet Booth, toutes deux rejetées par le gouvernement, tendaient à faire varier le taux de la pension ; la première suivant la résidence du pensionné, la seconde suivant son sexe. Le Comité Chaplin demandait, en effet, que l'allocation variât de 5 à 7 shillings par semaine d'après le coût de la vie dans la localité où résidé le vieillard. M. Booth proposait d'accorder 7 shillings aux hommes et 5 shillings aux femmes. Malgré les motifs d'équité qui militaient en faveur de l'une et de l'autre de ces mesures, on jugea préférable de s'en tenir, sinon à un seul chiffre, du moins à un tarif unique pour tout le royaume et pour les deux sexes. Sans doute, a-t-on dit, le coût de la vie dans certaines localités rendra bien difficile à l'ouvrier la tâche de se suffire avec 5 shillings, mais comme c'est dans les villes que le prix du loyer et des choses nécessaires à l'entretien de la vie est le plus élevé, il y aura lieu de se réjouir de voir ainsi les vieillards amenés à s'installer dans les campagnes. Ceux qui proposaient d'établir des chiffres différents pour les hommes et pour les femmes faisaient remarquer avec raison que les femmes ont des besoins moindres et que, par ailleurs, elles peuvent plus facilement que les hommes trouver de modestes emplois même à un âge avancé. L'enquête de M. Booth auprès des « Unions » en

donne de surabondantes preuves. Malgré la force de ces raisons, le *National Committee* ainsi que le Comité de M. Chaplin restèrent partisans d'une pension égale pour les femmes et pour les hommes. Du reste, aucune législation parmi celles que nous avons à étudier n'établit à ce point de vue de différence entre les deux sexes. On sait qu'en Australasie, notamment, l'opinion publique, imprégnée de féminisme, n'aurait sans doute jamais admis une pareille différence entre les droits de la partie masculine de la population âgée et ceux de la partie féminine. On peut du reste faire remarquer que le petit avantage qui peut résulter pour les femmes de ce droit à une pension égale à celle des hommes n'est dans bien des cas qu'un équitable dédommagement. L'état d'indigence ou de quasi-indigence n'est-il pas bien souvent imputable aux hommes dont elles dépendent, mari, fils, etc., plutôt qu'à elles-mêmes ?

Ainsi la loi anglaise ne tient compte, dans la fixation du taux de la pension, ni du coût qui varie suivant les lieux de la vie, ni des différences de situation dues au sexe. Au contraire, elle a égard aux situations pécuniaires diverses des ayants droit.

De là le barème gradué dit *sliding-scale*. Ce barème a été établi de façon à assurer au pensionné un revenu total (ressources propres plus pensions) de £ 34 environ, soit 858 francs au plus, et de £ 13 (328 francs) au moins. Le but était d'éviter, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, l'inégalité choquante qui se présenterait si on accordait à tous la même pension.

Remarquons, d'ailleurs, que le tarif adopté atténue l'inconvénient signalé sans le faire totalement disparaître, car à l'intérieur de chaque échelon une certaine inégalité subsiste surtout aux premiers échelons puisque le vieillard titulaire d'un revenu personnel de £ 21, reçoit encore une pension de £ 13, tout comme l'individu privé de toute espèce

de revenus; ainsi le premier disposera en tout de £ 34; le second n'aura pour vivre que £ 13 seulement.

On n'a pas voulu créer dans l'échelle des revenus de degrés inférieurs à £ 21, en vue de ne pas décourager complètement la toute petite épargne, la plus intéressante par le nombre des personnes qu'elle concerne, la plus fragile aussi, la plus prompte à disparaître devant les tentations.

Voici un ouvrier qui s'efforce de mettre de côté, en vue de ses vieux jours, le petit capital nécessaire pour un revenu annuel d'une vingtaine de livres. Il ne peut pas faire davantage. Or vous venez lui dire : Ton camarade qui n'aura pas su mettre un penny de côté disposera en fin de compte, grâce à la générosité de l'Etat, du même revenu que toi. — C'est comme si vous lui disiez : Gaspille bien vite tout ton petit pécule ! A quoi te servira-t-il autrement de l'avoir épargné sou à sou au prix de tant de privations et d'un si rude labeur ? Tous les systèmes de pension se heurtent à cette difficulté ; tous doivent résoudre ce dilemme : ou décourager l'épargne, ou secourir également et les plus misérables et les moins besogneux. Pour tâcher d'arriver à une solution satisfaisante, les diverses législations existantes multiplient les distinctions et compliquent leurs textes. En Danemark, on déduit du montant de la pension telle qu'elle est accordée à l'individu privé de toutes ressources une somme égale au revenu personnel dont dispose le postulant, mais sous cette double réserve : 1° que les sommes provenant d'autres pensions ou des secours de la charité privée ne seront pas déduites si elles n'atteignent pas le chiffre de 60 kr. (137 francs) ; 2° que les revenus provenant de l'épargne ne sont déduits que pour moitié de leur valeur. En Nouvelle-Zélande, déductions analogues, avec restrictions de même ordre en faveur des ressources créées par les versements aux Sociétés de secours mutuels.

Dans le système français, il y a lieu, pour fixer l'allocation

mensuelle due à chaque vieillard assisté, de déduire du « taux théorique » d'assistance tel qu'il est fixé par le conseil municipal de la commune le montant des ressources propres de ce vieillard. Le « taux théorique » représente le minimum de ce qui est nécessaire pour vivre dans la commune envisagée; la loi assure à tous, au moyen d'une allocation convenablement fixée, un revenu égal, mais non supérieur à ce minimum.

C'est le système anglais poussé à son extrême limite. L'Etat, comme une Providence à la fois généreuse et stricte, se charge de donner à chacun ce qui lui manque pour avoir l'indispensable, mais rien que ce qui lui manque. Aussi a-t-on appelé ce système : système de la *pension complémentaire* (M. Olphe-Galliard).

Mais, sitôt le principe posé, le législateur français a senti la nécessité de lui apporter certains tempéraments, notamment dans l'intérêt de l'épargne (1).

Ces tempéraments sont indiqués par le 5^e alinéa de l'article 20 de la loi de 1905. Ce texte n'est pas sans soulever d'assez sérieuses difficultés d'application. Il n'entre pas dans le cadre de notre travail de les étudier. Nous nous contenterons de reproduire simplement les dispositions légales. « Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressour-

(1) La loi contient d'autres mesures dérogeant au principe de la déduction intégrale des ressources propres. Ce sont celles qui ont été prises en faveur des ressources créées par le travail et de celles qui proviennent de la bienfaisance privée.

ces dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de 480 francs. »

Dans le système anglais, le maximum correspondant serait de £ 34 environ, soit 858 francs environ, mais il ne faut pas oublier que le chiffre de la loi française ne comprend pas les revenus du travail qui peuvent venir s'ajouter à cette somme annuelle de 480 francs, tandis qu'en Angleterre le chiffre de 858 francs comprend tous les revenus sans exception dont peut jouir le pensionné. En définitive, le système anglais gagne en clarté et simplicité ce qu'il perd au point de vue de l'exacte et minutieuse justice.

Il ne suffit pas de connaître quelle rente s'applique pour chaque chiffre de revenus. Il est extrêmement important de poser des règles pratiques pour l'évaluation de ces mêmes revenus. La loi anglaise trace à ce sujet des règles précises dans la section 4. Cette section comprend trois articles : le premier pose les règles de droit commun et détermine tous les éléments qui doivent entrer en compte pour le calcul du revenu du postulant. Les deux autres examinent deux cas particuliers : *a*) celui des époux vivant ensemble ; *b*) celui où un vieillard s'est privé d'une partie de ses revenus précisément dans le but de réaliser les conditions fixées par la loi.

Le mot revenu employé pour désigner les ressources dont le chiffre sert de base à la fixation de la pension doit être interprété dans le sens le plus large. Ce revenu comprend :

1° L'ensemble de tous les émoluments en argent que la personne considérée doit toucher durant l'année qui suit la date de sa demande ;

2° La valeur annuelle de ses jouissances en nature, soit qu'elles portent sur des biens qui lui appartiennent, soit qu'elles portent sur d'autres objets ;

3° Le revenu possible des biens de toute espèce qu'elle néglige de faire fructifier.

Ainsi le « revenu » de la loi anglaise ne comprend pas seulement l'ensemble des ressources en argent ou en nature dont le postulant bénéficie réellement, mais encore quelques-unes dont il ne bénéficie pas.

Reprenons chacun de ces éléments : 1° Emoluments en argent. Tous les émoluments qui doivent être payés au postulant au cours de l'année suivante entrent en compte. Il n'y a aucune exception si ce n'est, bien entendu, celle qui vise les ressources à encaisser éventuellement chaque semaine à titre de pensions de vieillesse établies par la présente loi. Le revenu du travail, le produit de toute industrie, de tout commerce, de tout travail agricole, l'intérêt de tous capitaux, toutes indemnités payées par des *Friendly-Societies*, les dons ou cadeaux en argent doivent être pris en considération.

En principe, les sommes touchées dans l'année écoulée serviront de base pour l'établissement du revenu de l'année suivante.

2° Evaluation des jouissances en nature. A côté des sommes touchées en espèces, il faut mentionner les avantages en nature que le postulant tire de ses propres biens ou de biens appartenant à autrui. Il habite sa propre maison ; il cultive son propre jardin et il en consomme les légumes ; il possède un cheval et une voiture qu'il utilise lui-même ; ou bien il a sur une maison appartenant à un tiers un droit d'habitation ou encore un droit de pêche, par exemple sur l'étang d'un voisin.

3° Si le postulant possède certains biens susceptibles de donner un revenu et que, par négligence, il n'en tire aucun revenu et n'en jouisse pas personnellement, par exemple une somme d'argent en espèces, un trésor, le revenu possible, raisonnablement calculé de ce bien devra entrer en ligne de compte.

En additionnant tous ces revenus réels ou supposés, on obtient pour chaque postulant le montant du revenu qui doit servir de base à la fixation de sa pension. Tel est le cas le plus général. Examinons maintenant deux hypothèses particulières. Nous allons voir que le revenu ainsi calculé n'est pas toujours celui qui sert de base au calcul de la pension. C'est ce qui arrive : *a*) lorsque deux époux vivent ensemble dans la même maison (*b*) quand le postulant s'est volontairement privé de tout ou partie de ses biens ou revenus.

a) Lorsque deux époux vivent ensemble, le revenu de chaque époux ne peut être considéré comme inférieur à la moitié du revenu global du couple. Eclaircissons ceci par un exemple. Un vieillard marié touche un salaire de £40 par an; sa femme £10 par an seulement; la femme devrait avoir, d'après le barème, 5 shillings par semaine; eh bien, par application de la présente disposition elle sera réputée disposer d'un revenu de $\frac{40 + 10}{2} = £25$ et ne pourra prétendre qu'à une pension de 3 shillings par semaine. Quant au mari, il ne touchera aucune pension puisque son revenu est supérieur à £31.10 sh. Cette mesure a été introduite tant pour éviter la fraude (1) que pour tenir compte de l'économie qui résulte de la vie commune. Mais on peut y voir aussi une sorte de prime à la séparation des époux et à ce titre la regretter. Dans l'exemple que nous avons cité, si les époux se

(1) La fraude serait surtout facile en cas de revenus provenant de l'épargne. Supposons que Primus tire de ses économies un revenu s'élevant à £35 par an et que sa femme Prima qui vit avec lui touche annuellement d'une source analogue £30. Ainsi Primus n'a pas droit à pension et sa femme n'aurait droit qu'à une pension de 1 shilling par semaine. Mais rien ne serait plus aisé pour Prima que de mettre son petit avoir au compte de Primus son mari; elle pourrait alors toucher, en l'absence de la disposition que nous étudions, une rente de 5 shillings. Mais l'article 2 de la section 4 déjoue cette fraude car le revenu de la femme ne peut être, d'après cet article, considéré comme inférieur à $\frac{35 + 30}{2}$, soit £32.10 sh. Elle ne recevra donc aucune pension.

décident à vivre séparément, leur revenu total, pension comprise, au lieu de $\pounds 40 + 10 + 7,16$ soit $\pounds 57. 16$ sh., devient $\pounds 40 + 10 + 13$, soit $\pounds 63$.

La loi zélandaise à laquelle cette disposition a été empruntée a été elle-même modifiée sur ce point par un acte récent (1905). Actuellement le revenu de *chaque* époux est considéré comme égal à la moitié du revenu global du couple. Dans l'exemple donné, le ménage, si la loi anglaise consacrait la modification introduite dans la loi zélandaise, disposerait de deux pensions de 3 shillings chacune et jouirait, par conséquent, d'un revenu total de $40 + 10 + 15,12$, soit $\pounds 65,12$ sh.

Ainsi leur situation serait meilleure que s'ils étaient séparés puisqu'ils ne toucheraient plus en ce cas que $40 + 10 + 13$, soit $\pounds 63$.

b) Dans un autre cas, le revenu du postulant est considéré comme supérieur à celui qui résulterait de l'application des règles générales. C'est lorsque le postulant s'est dépouillé directement ou indirectement de tout ou partie de ses biens ou revenus en vue d'acquérir le droit à pension ou le droit à une pension plus forte que celle à laquelle il aurait pu prétendre.

Le montant des biens ou revenus dont il s'est ainsi privé entrera en compte pour le calcul de la pension. C'est là une précaution indispensable pour empêcher une fraude très tentante et bien facile qui consiste à se dépouiller de ses biens, en faveur de ses enfants surtout, de façon à ajouter au revenu du groupe familial le montant de la pension d'Etat. Cette fraude avait été, paraît-il, assez fréquente en Australie et notamment en Nouvelle-Zélande. La disposition de la loi anglaise est destinée à l'éviter. Il n'est pas du tout certain qu'elle y réussisse (1).

(1) Le Danemark a adopté sur ce point une disposition plus absolue : l'appau-

La loi française de 1905 n'a pris aucune disposition à ce sujet, aussi les inspecteurs généraux dans leur rapport de 1909 ont-ils été amenés à constater assez fréquemment de pareils abus. Il semble cependant que ces abus auraient pu être empêchés d'une façon indirecte dans la plupart des cas si on avait tenu la main à l'application de l'article 5 conférant à la commune, au département ou à l'Etat un droit de recours contre les personnes tenues d'une dette alimentaire à l'égard du pensionné. Comme c'est en faveur de pareilles personnes que l'appauvrissement volontaire a presque toujours lieu, il y aurait là un moyen de le réprimer. Ce moyen ne se retrouve pas dans la loi anglaise, mais il appartiendra en Angleterre aux *pensions-officers* de rechercher si le postulant ne s'est pas privé de tout ou partie de ses revenus dans un but frauduleux et de faire rentrer dans le calcul de ses ressources le montant des recettes dont il s'est volontairement dessaisi.

vrissement volontaire est une cause de disqualification qui rend indigne de toute pension.

CHAPITRE III

Caractères de la pension

La pension de vieillesse accordée par la loi du 1^{er} août 1908 est une pension à titre précaire et révocable; elle est insaisissable et incessible; elle n'entraîne pour le pensionné aucune déchéance, elle est payée chaque semaine d'avance, le vendredi. Etudions chacune de ces particularités.

Sur le premier point (1), nos explications pourront être courtes. Nous avons déjà précédemment signalé que les conditions fixées par la loi pour l'admission des postulants, le pensionné doit continuer à les réaliser. Si le pensionné perd la nationalité anglaise, s'il s'acquiert des biens ou ressources qui portent son revenu annuel au-dessus du chiffre de £ 31. 10 sh., la pension devra immédiatement cesser.

Pour assurer l'application de ce principe, le règlement du 8 août 1908 qui prévoit la délivrance au pensionné d'un livret contenant un certain nombre de mandats hebdomadaires de paiement, ordonne qu'au renouvellement de ces livrets, le pensionné soit tenu d'affirmer par écrit qu'aucun fait nouveau n'est survenu qui soit de nature à entraver la suppression ou la diminution de sa pension.

(1) *Act*, art. 1^{er}.

On sait qu'en France l'article 18 de la loi du 14 juillet 1905 décide que « l'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister ».

La pension accordée par la loi anglaise est incessible et insaisissable(1). C'est là une mesure indispensable si on veut que les vieillards indigents eux-mêmes et non pas les usuriers bénéficient des sacrifices pécuniaires consentis par l'Etat.

Parmi la classe appelée à profiter des pensions sévit assez souvent la plus folle imprévoyance. Fournisseurs à crédit et prêteurs ne manqueraient pas d'exploiter ces fâcheuses dispositions, s'ils étaient assurés de retrouver leurs avances — avec un large bénéfice — au moyen de saisies opérées sur la pension. Aucune des législations que nous étudions ne l'a permis. La loi française notamment déclare (art. 24) que l'allocation mensuelle est incessible et insaisissable(2).

La pension de la loi anglaise présente un troisième caractère fort important qui la différencie nettement de l'*out-relief* accordé sous le régime de la *poor-law*. Aux termes de l'article 4 de la section première du *Old Age Pensions Act*, la jouissance d'une pension de vieillesse ne prive le pensionnaire d'aucun droit, franchise ou privilège; elle ne lui fait subir aucune incapacité.

D'après la législation anglaise, quiconque a reçu au cours

(1) *Act*, section 6.

(2) On s'est cependant demandé en France s'il n'y aurait pas lieu, dans l'intérêt même du pensionné, de laisser disponible une fraction de l'allocation de façon à lui donner quelque crédit auprès des fournisseurs, logeurs, etc. Un amendement avait été déposé à la Chambre des députés dans ce sens; il a été écarté. On a pensé que l'avantage qui peut résulter de la saisissabilité partielle de l'allocation est loin de compenser les graves dangers qu'elle fait courir aux pensionnés.

des douze mois qui précèdent le 15 juillet les secours de la *poor-law* (sauf les secours médicaux) perd les droits suivants :

1^o Droit d'être enregistré comme électeur dans les comtés, cités ou bourgs pour les élections au parlement comme pour les élections aux conseils de ces comtés, cités ou bourgs ;

2^o Droit de figurer sur les rôles de bourgeoisie et de siéger dans les corporations municipales ;

3^o Droit d'être élu à un conseil de bourg, à un conseil de district rural ou urbain, à un bureau de gardiens.

Aucune de ces incapacités, aucune de ces inéligibilités n'est infligée au titulaire d'une pension de vieillesse accordée conformément au ch. 40 du statut d'Edouard VII.

Ce fut une des préoccupations les plus instantes des promoteurs populaires de la loi nouvelle (*National Committee*) de bien distinguer les pensions de vieillesse des secours de la *poor-law*. Ceux-ci ont quelque peu l'aspect d'un châtiment, celles-là au contraire doivent être des récompenses pour une longue vie de labeur. Qu'on se rappelle le souhait de Ruskin. Il fallait donc enlever aux pensions tout caractère déshonorant ou simplement même humiliant. Pour mieux assurer ce résultat, M. Booth et le *National Committee* demandaient que la pension fût offerte à tous les vieillards, sans distinction de mérite ou de fortune, de façon à ne pas donner l'impression à ceux qui les reçoivent qu'ils se trouvent dans une catégorie sociale en quelque sorte inférieure et moins estimable.

On veut que le travailleur de l'industrie ou de l'agriculture se sente aussi fier de toucher ses 5 shillings hebdomadaires que l'ancien fonctionnaire ou l'ancien officier peut l'être de recevoir son *superannuation* de 200 ou 300 guinées. Ces conceptions sont généreuses mais non sans dangers. Pour exciter l'ardeur au travail, pour renforcer le goût d'une vie honnête et sobre, il faut proclamer hautement la supé-

riorité morale et sociale de celui qui, par une vie de labeur et d'épargne, a su se préparer une vieillesse indépendante. Les incapacités qu'écarte la loi anglaise auraient eu pour effet de marquer bien nettement cette supériorité des uns sur les autres. Cet argument, à vrai dire, n'est pas celui qui nous frappe le plus, bien qu'il contienne une large part de vérité. Nous ne pouvons nous empêcher de constater que beaucoup des malheureux vieillards sont dépourvus de ressources sans qu'il y ait de leur faute. S'il n'y a rien de moralisant comme un châtiment juste, il n'existe aussi au monde rien de démoralisant comme le châtiment injustifié.

Si nous regrettons que la loi anglaise des pensions ait écarté les inéligibilités et incapacités électorales établies pour les secours de la *poor-law*, c'est surtout pour une raison d'ordre politique. Nous voulons parler des dangers politiques et financiers que l'influence électorale des assistés ou des pensionnés peut faire courir à la Société, et aussi de la corruption à laquelle peut donner lieu l'attribution des pensions. Ce dernier risque peut être en partie évité par un choix et un recrutement judicieux des autorités chargées d'accueillir et d'examiner les demandes de pension et nous croyons qu'à ce point de vue la législation anglaise est appelée à fonctionner plus heureusement que la loi de 1905 en France, mais en tous pays les exigences d'un grand nombre d'individus qui participent par le bulletin de vote au gouvernement de l'Etat et qui n'ont guère qu'à profiter de ses largesses et de ses prodigalités peuvent devenir un très grave danger public.

Pour la loi française de 1905, la question était depuis longtemps tranchée puisque, à dater de 1848, aucune incapacité électorale n'existe pour aucune espèce d'assistés à raison du secours qu'ils reçoivent.

Les législateurs australasiens et danois établissent la même différence que la loi anglaise entre les secours d'assistance proprement dits et les nouvelles pensions de vieillesse.

La pension, en Angleterre, est payée d'avance chaque semaine, en principe le vendredi.

En France, les allocations de la loi de 1905 sont mensuelles et payables à terme échu. A notre avis, la solution de la loi anglaise devrait être introduite en France en ce qui concerne tout au moins les allocations accordées dans les grandes villes qui s'élèvent à 20 et 30 francs; pour un certain nombre d'indigents, le sentiment d'avoir en poche 20 à 30 francs au 1^{er} du mois (1) peut être une excitation à des dépenses inconsidérées et la dernière partie du mois pourra être difficile à mener jusqu'au bout. Quant au choix du jour, on peut croire qu'il a été dicté aux législateurs anglais par le respect traditionnel du repos dominical. La classe ouvrière a l'habitude de faire ses achats le samedi; il importe donc que la pension lui soit payée dès le vendredi. Mais il y a une autre raison : le 1^{er} janvier 1909 date d'entrée de la loi en application se trouvait être un vendredi.

(1) Il est vrai qu'à titre exceptionnel le bureau d'assistance peut décider que l'allocation mensuelle sera payable par fractions (art. 21, l. 1905).

CHAPITRE IV

Organisation du service

Nous avons maintenant répondu aux trois premières questions que nous nous étions posées au sujet des pensions de vieillesse : qui a droit à les recevoir ? quel en est le montant ? quels en sont la nature et les caractères ? Il nous faut maintenant étudier le mécanisme administratif par lequel la loi est mise en application : comment d'abord sont organisées les autorités chargées du service (ce sera le sujet de ce chapitre quatrième) ; comment, ensuite, ces autorités procèdent à l'examen de ces demandes et statuent à leur égard ? A ce deuxième point sera consacré le chapitre cinquième.

Au cours de l'élaboration de la loi, deux tendances contraires s'étaient manifestées en ce qui touche le choix des organismes qui seraient chargés de mettre en œuvre la nouvelle législation. Les partisans d'un système de pensions limitées aux vieillards méritants se trouvaient naturellement enclins à choisir des hommes déjà habitués au monde ouvrier, rompus aux ruses des professionnels de la misère et habitués à les déjouer. C'est ainsi que le *Select Committee on aged deserving poor* (Comité Chaplin) proposait de confier le soin de recevoir et d'examiner les demandes à fin de pen-

sion à une *Pension-Authority* dont les membres nommés par les « gardiens des Unions » auraient été en grande partie recrutés parmi eux.

Au contraire, les zéloteurs du système Booth, les champions des pensions universelles telles que les préconisait le *National Committee*, réclamaient avant tout, nous avons eu déjà plusieurs fois l'occasion de le mentionner, une séparation complète et profonde entre les pensions de vieillesse et les secours de la *poor-law*; adeptes de principes nouveaux, ils demandaient aussi que l'application de la loi fût confiée à des hommes nouveaux. Et comme, dans le système qu'ils proposaient, celui de la pension pour tous, les fonctionnaires chargés de recevoir les demandes n'auraient guère d'autre tâche que de vérifier l'âge du pétitionnaire, il était tout naturel de confier le nouveau service aux officiers de l'état civil anglais, aux *registrars*. C'est ce que faisait le *bill* rédigé par le *National Committee* en février 1903 à Birmingham.

Les lois sont le plus souvent le fruit d'une transaction entre deux tendances contraires. Ici le *Old age pensions act* (1) manifeste bien nettement ce caractère de solution transactionnelle entre des propositions opposées que nous avons déjà maintes fois signalé.

La loi n'a pas confié la gestion du service des pensions aux *registrars*; c'était impossible, puisqu'elle réservait les pensions aux « pauvres méritants » et qu'elle reconnaissait ainsi la nécessité d'une enquête sur les postulants et sur leur vie passée; mais, tenant compte d'une part de l'opinion populaire si hostile à la *poor-law* et aux personnes qui l'administrent, et, d'autre part, soucieuse de défendre les fonds publics contre la fraude toujours si ingénieuse et si avide, elle a créé trois autorités qui se partagent la tâche à accomplir.

(1) *Act*, sections 7 et 8. Voir pour les détails d'organisation et de procédure le règlement (*regulations*) du 20 août, 1908.

Un agent du Trésor, nommé par les Commissaires du revenu intérieur, reçoit les demandes de pensions, les instruit et en fait rapport à un comité local des pensions dont les membres sont désignés par le conseil de bourg, de district ou de comté. Ce comité examine les demandes et statue sous le contrôle d'une autorité centrale qui n'est autre que le *Local-Government-Board*. Les *pension-officers* sont donc des agents de l'Etat, nommés* et payés par le Trésor. Ils sont choisis parmi les fonctionnaires chargés de l'*Excise* (1).

La loi ne détermine point leur nombre ni les limites de leurs circonscriptions. Toute latitude est laissée sur ce point aux *Commissioners of Inland Revenue*. — Nous étudierons d'une façon détaillée les fonctions de ces agents, lorsque nous examinerons la procédure à laquelle sont soumises les demandes de pensions.

Le comité local est désigné soit par le conseil de district, soit par le conseil de bourg, soit par le conseil de comté. Les districts urbains et les bourgs ont droit à un comité local lorsque leur population dépasse 20.000 habitants en Angleterre, 10.000 habitants en Irlande. Pour les autres localités, c'est le comité désigné par le Conseil du comté qui se trouve compétent. Ces comités se trouvent ainsi au nombre de 281 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, de 237 pour l'Ecosse et de 54 pour l'Irlande. En tout 572. Il est inutile de dire que leurs circonscriptions ont une importance extrêmement variable quant à la superficie et quant à la population.

D'après le règlement rendu pour l'exécution de la loi, le nombre des membres de ces comités ne doit pas être inférieur à 7 (2) ni dépasser le nombre de membres des conseils chargés de les désigner. Il ne faut pas conclure de là que

(1) L'*Excise* correspond à notre Administration des contributions indirectes.

(2) *Regulations*, art. 21.

les conseils sont tenus de choisir dans leur sein les membres des *pensions committees*; ils peuvent aussi désigner des personnes étrangères. Les membres du comité sont nommés au plus pour trois ans; mais il sont rééligibles. Le comité désigne son président (*chairman*) et choisit un secrétaire appointé. Il peut former un ou plusieurs sous-comités et leur déléguer tout ou partie de ses propres pouvoirs.

Au-dessus des comités locaux se trouve le *Central pension Committee* (1) chargé de recevoir l'appel des décisions de ces comités ou d'examiner même en première instance les demandes de pensions qu'ils auraient négligé d'étudier.

Le *Central Committee* n'est autre que le *Local-Government-Board* lui-même qui peut d'ailleurs déléguer un comité spécial pour remplir ces fonctions.

Si on compare le système adopté en France pour l'application de la loi de 1905 avec le régime anglais, une grave différence saute tout de suite aux yeux : c'est l'absence chez nous d'un fonctionnaire analogue au *pension-officer*. — Il y en a d'autres, moins importantes à la vérité. Nous pourrions les étudier avec plus de fruit lorsque nous aurons examiné la procédure des demandes de pensions.

En Danemark, l'administration des pensions est conférée aux municipalités; dans le Commonwealth australien, à un corps spécial de fonctionnaires fédéraux.

(1) *Act*, section 8, art. 3.

CHAPITRE V

Procédure des demandes de pension

Nous voulons examiner ici toute la suite des opérations administratives qui ont pour objet de constater le droit à pension au profit d'un vieillard et d'en assurer le paiement (1).

La demande est d'abord formée par écrit au moyen de formules spéciales délivrées par les bureaux de poste. Le postulant doit donner dans cette demande toutes les indications nécessaires pour que l'autorité compétente soit à même d'apprécier si les conditions d'admission à la pension se trouvent réalisées (âge, résidence, nationalité, revenu annuel). Le chef du bureau de poste est tenu de donner au postulant les indications et l'aide utiles pour que la demande soit convenablement rédigée. Cette demande signée du postulant et d'un témoin et, le cas échéant, du chef du bureau de poste, s'il a coopéré à sa rédaction, est remise au bureau de poste où le postulant désire toucher les arrérages de sa pension.

Le *postmaster* doit en principe transmettre les demandes

(1) Cette matière est réglée par l'*Act*, section 7, et par les *Regulations*, art. 6 et suivants.

au *pension-officer* désigné pour la circonscription où réside actuellement le postulant. Par exception, un comité de pension pourrait donner aux « postmasters » des instructions pour que les demandes lui soient d'abord directement adressées, mais cette procédure a été déconseillée par le *Local-Government Board* à raison des retards qu'elle occasionnerait.

Le *pension-officer* inscrit immédiatement sur un registre les demandes à lui transmises par des *postmasters* ou à lui remises directement; il les numérote dans l'ordre de leur arrivée et en fait immédiatement deux parts. La première contient les demandes déjà rejetées depuis moins de quatre mois et toutes celles qui, à première vue, décèlent l'absence d'une des conditions requises. Dans ces deux cas, le *pension-officer* s'abstient d'instruire les demandes mais il fournit un rapport au comité sur les raisons qui déterminent son abstention. Dans la deuxième catégorie se rangent les demandes qu'il y a lieu d'instruire. Cette instruction a pour objet d'établir : 1^o si le postulant a droit à pension ; 2^o quel doit être le montant de la pension. Le *pension-officer* mène son enquête comme il le juge à propos; il a le droit de demander aux postulants de lui fournir par écrit et sous leur signature toutes indications, tous éclaircissements utiles, etc.

L'enquête achevée, le *pension-officer* rédige un rapport sur la nature de son enquête et les résultats ; il indique, avec détails, les revenus de l'intéressé, à moins que ces revenus n'atteignent pas dans leur ensemble £ 21 par an. Ce dernier cas est d'ailleurs le plus fréquent.

Une ou plusieurs fois par mois le *pension-officer* transmet au comité ou au sous-comité des pensions les rapports par lui rédigés sur les enquêtes faites. Il y joint le texte même des demandes. Dans les sept jours, le comité ou sous-comité doit se réunir pour examiner la demande ; il peut prescrire un supplément d'informations; le *pension-officer* a le droit

d'être entendu par le comité et le règlement prescrit de lui faire tenir une convocation trois jours d'avance, mais il ne saurait naturellement participer au vote, et, d'ailleurs, il est peu probable qu'il puisse s'astreindre à assister régulièrement aux réunions. Lorsque le comité a été saisi d'un rapport, trois cas peuvent se présenter : 1° ou bien le comité est d'accord avec l'agent des pensions pour agréer la demande; 2° ou bien, ils sont unanimes pour le rejeter; 3° ou bien, ils sont en désaccord, soit que le comité propose d'accepter la demande contrairement à l'avis défavorable de l'agent, soit qu'il estime devoir la rejeter, malgré son avis favorable.

Dans le premier cas, la pension est accordée; le postulant et l'agent en reçoivent notification.

Dans le second cas, le postulant devra être régulièrement convoqué devant le comité qui ne pourra statuer qu'après l'avoir entendu dans ses explications.

Si l'agent et le comité se trouvent en désaccord, le comité prescrit sur tel ou tel point un supplément d'informations et, s'il croit devoir rejeter la demande, il est tenu d'entendre le postulant.

Dans ce but, il peut ajourner sa décision à une réunion ultérieure. Cette réunion doit toujours avoir lieu dans le délai d'un mois au plus.

Si la pension est définitivement rejetée, la notification au postulant doit *indiquer les motifs* de rejet et informer l'intéressé qu'il a le droit de se pourvoir devant le *Local-Government-Board*.

Ainsi la décision du comité doit être motivée.

Cette disposition qui ne se trouve d'ailleurs pas dans la loi elle-même mais seulement dans les *Regulations*, art. 14, § 5, est d'une grande importance; elle précise le caractère strictement juridique du droit à pension et confère au *Local-Committee* les attributs d'un véritable tribunal.

Lorsque le délai de sept jours fixé pour l'appel devant le

Local-Government-Board, est expiré, la décision est définitive. Si elle est favorable à la demande, le *pension-officer* doit délivrer au pensionné un livret contenant un certain nombre de mandats hebdomadaires sur la caisse du *postmaster* indiqué par la demande de pension.

Examinons à présent la procédure d'appel. Dans le délai de 7 jours à compter de la notification de la décision du comité au postulant ou à l'agent des pensions, ces deux intéressés peuvent faire appel de cette décision devant le *Local-Government-Board*. Le droit d'appel appartient-il à d'autres personnes qu'au postulant et à l'agent? Oui, indubitablement (1). Quelles sont ces personnes? Il est difficile de le dire exactement, la loi anglaise ayant omis de s'expliquer à cet égard : « The *pension-officer* and any person aggrieved may appeal to the central pension authority... », dit le paragraphe *c* de l'article 1^{er} de la section 7. « L'agent des pensions et toute personne lésée peut en appeler devant l'autorité centrale des pensions. » Que faut-il entendre par personne lésée, en dehors du postulant lui-même? Dans son commentaire sur la loi de 1908, M. D. Owen Evans considère comme probable que toutes les personnes qui dépendent du postulant (femme, enfants, etc.) et celles qui sont légalement tenues de l'entretenir peuvent bénéficier du droit d'appel institué par le paragraphe *c*. M. Evans n'estime pas que ce droit puisse être exercé par un simple contribuable comme tel (2) ni par un membre du comité considéré individuellement.

Pour interjeter appel, les ayants droit souscrivent une formule d'appel et la font parvenir au *Local-Government-Board* à Londres ; ils doivent en même temps aviser de l'appel le comité qui a rendu la décision afin que celui-ci en avise, s'il y

(1) *Act*, section 7, art. § *c*.

(2) OWEN EVANS, *Old Age Pensions act.*, 1908, p. 56.

Une autre garantie, moins efficace cependant, est donnée aux contribuables. — V. ci-dessous, p. 145.

a lieu, le postulant et l'agent des pensions et transmette au *Local-Government-Board* le dossier complet de l'affaire. Après examen par le *Local-Government-Board*, après nouvelle investigation qu'il lui appartient de prescrire et de faire exécuter comme il le jugera à propos, une décision définitive intervient; elle est notifiée au comité qui en avise lui-même les intéressés (agent des pensions, postulant ou autre appellant).

Il faut remarquer que la loi assure la même voie de recours au postulant et autres intéressés lorsque le comité néglige d'examiner la demande de pension ou refuse de prendre une décision. La loi, il est vrai, a omis de fixer le délai à l'expiration duquel le retard du comité pourra être considéré comme une négligence donnant droit à se pourvoir devant l'autorité centrale. Le *Local-Government-Board* a donc en cette matière un pouvoir souverain d'appréciation.

Nous avons examiné jusqu'ici la procédure en première instance et en appel d'une demande de pension. Mais à côté de la demande de pension proprement dite, le comité local et le comité central peuvent avoir d'autres questions à examiner. L'agent des pensions, d'abord, doit, lorsque des changements surviennent dans la situation du pensionné, demander soit la réduction, soit la suppression de la pension. Le pensionné lui-même, si ses ressources ont diminué, peut réclamer une augmentation de sa pension. Mais, dans ce dernier cas, le *pension-officer* n'est tenu de faire rapport au comité de la réclamation produite que si elle est accompagnée de quelque preuve; le comité statuera alors sur la réclamation du pensionné comme sur une première demande et l'appel pourra avoir lieu comme ci-dessus devant le *Local-Government-Board*.

Lorsque le *pension-officer*, de son côté, apprend que des ressources nouvelles sont échues au pensionné ou s'il vient à sa connaissance que le pensionné ne remplit plus les con-

ditions requises, il en fera rapport au comité et conclura, suivant le cas, à la diminution ou à la révocation de la pension. Le comité décidera en se conformant aux règles prescrites pour le cas d'une première demande et sa décision sera sujette au même recours devant le *Local-Government-Board*. A ce sujet, le règlement du 20 août 1908 prescrit à l'agent des pensions « de prendre en considération » les suggestions qui pourraient lui être faites par une personne quelconque en vue d'une enquête sur la situation de tel ou tel pensionné. L'agent reste juge de la suite à donner à pareilles suggestions. S'il est opportun et utile de les accueillir, il fera, après enquête, un rapport au comité qui statuera sous réserve d'appel devant le *Local-Government-Board*.

Ainsi le droit à pension ne peut s'éteindre : *a*) que par application d'une décision du comité local de l'autorité centrale des pensions constatant que les conditions légales ne sont plus remplies (1); *b*) par la mort du pensionné. Pour empêcher les fraudes qui pourraient se produire dans ce dernier cas, le *registrar* (officier de l'état civil) de chaque subdivision envoie chaque semaine aux agents des pensions de sa circonscription un état de décès pour toutes les personnes de plus de soixante-dix ans.

Telles sont les règles de procédure édictées pour la mise en œuvre du vaste système de pensions créé par la loi de 1908. On sera certainement frappé par leur simplicité. Tout a été subordonné au fonctionnement rapide et facile de la loi. N'oublions pas que le bill fut présenté aux Communes en mars 1908, sanctionné par le roi le 1^{er} août et

(1) L'art. 35 des *Regulations* prescrit aux autorités de la *poor-law* de faire connaître au *pension-officer* les faits dont elles ont connaissance et qui sont de nature à affecter le droit à pension (entrée au *workhouse*, admission à l'*out-relief*). Nul doute que le *Local-Government-Board* ne prenne des mesures semblables d'accord avec les autres administrations intéressées pour que le *pension-officer* soit informé des condamnations qui prononcent ou qui entraînent la perte de la pension (internements dans les asiles d'aliénés, emprisonnements, etc.).

que les pensions devaient être réellement payées (comme elles l'ont été d'ailleurs) à partir du 1^{er} janvier 1909. Un mécanisme compliqué, difficile à instituer, difficile à mettre en mouvement n'eût donc pas été de mise. Cette préoccupation prédominante du gouvernement d'aplanir les difficultés et d'obtenir en temps utile la mise en application des pensions, se manifeste particulièrement dans deux dispositions du règlement du 20 août (art. 27 et 37). L'art. 27 décide qu'aucun acte d'aucune autorité chargée du service des pensions ne pourra être considéré comme nul pour violation des délais prévus par le règlement. L'énorme flot des demandes qui devaient se produire dans les premiers temps, risquait de déborder les autorités chargées du service, quels que fussent leur zèle et leur activité; il fallait donc pour éviter tout retard écarter les réclamations qu'aurait pu susciter la violation des délais réglementaires en décidant que l'observation de ces délais ne constituerait pas une condition essentielle de la validité des décisions.

L'art. 37 du règlement, à titre de mesure provisoire et toujours en vue d'arriver à l'application de la loi dans le court délai laissé à l'Administration (1^{er} août 1908-1^{er} janvier 1909), a conféré au *Local-Government-Board*, pendant cette période de temps, un pouvoir discrétionnaire pour lever toutes difficultés qui pourraient se présenter soit au sujet de la validité des nominations de comités, soit au sujet de toute autre difficulté sur l'application du règlement.

Cette simplicité, ce caractère quasi-paternel de la législation se retrouve en Danemark à un degré encore plus accentué. Les agents municipaux chargés du service ont reçu là des pouvoirs à peu près discrétionnaires. En France, la situation est bien différente; nous avons déjà eu l'occasion de signaler d'une façon générale l'extrême complexité de la loi de 1905, la complication des procédures et les difficultés auxquelles on se heurte dans son application.

Il ne nous appartient pas de les indiquer ici en détail. Nous nous bornerons à faire connaître sur les points les plus importants les solutions données en France en les comparant avec les dispositions de la loi anglaise.

On sait qu'en France toute la procédure des demandes varie suivant que le postulant possède le domicile communal, le domicile départemental ou qu'il ne possède aucun de ces deux domiciles de secours.

Pour plus de simplicité, nous limiterons nos comparaisons au cas normal et de beaucoup le plus fréquent : celui où l'assisté possède un domicile de secours communal et réside dans la commune même où il a son domicile de secours.

Dans ce cas, la demande pourra être adressée au maire ; elle sera examinée et instruite par le bureau d'assistance qui est chargé de dresser une liste préparatoire des assistés. Cette liste est arrêtée par le Conseil municipal qui prononce l'admission et fixe le montant de l'allocation mensuelle ou rejette la demande. Dans le délai de vingt jours, l'impétrant, le préfet, le sous-préfet et tout habitant ou contribuable de la commune peuvent réclamer contre la décision du Conseil municipal. Leur réclamation est examinée par une commission cantonale (1) et il doit être statué par décision motivée dans le délai d'un mois. La commission cantonale est aussi chargée de dresser la liste en cas de négligence ou de refus du Conseil municipal (2). Les décisions de cette commission cantonale peuvent être déférées à la commis-

(1) Cette commission est ainsi composée : le sous-préfet, président, le juge de paix, le conseiller général, un conseiller d'arrondissement, une personne désignée par le préfet (généralement le percepteur), un délégué des bureaux d'assistance du canton, un délégué des Sociétés de secours mutuels.

(2) On a même prévu — on craignait des résistances qui ne se sont pas produites — le cas où la commission cantonale refuserait elle-même de dresser la liste. Dans ce cas, elle serait dressée à Paris par la commission centrale.

sion centrale siégeant à Paris (1). Telle est la marche générale de la procédure pour le cas le plus normal. Si nous rapprochons cette procédure de la procédure anglaise nous constatons un certain nombre de différences graves.

Une des plus saillantes et des plus grosses de ces conséquences est l'absence dans le système français d'un fonctionnaire analogue au *pension-officer* anglais. Ce *pension-officer* présente ces deux caractères singulièrement avantageux pour la bonne marche du service : 1° d'être un fonctionnaire unique pour une circonscription déterminée ; 2° d'être un agent du Trésor. *Agent unique* et d'ailleurs contrôlé par des chefs hiérarchiques et des inspecteurs, son zèle pour la bonne marche du service sera plus grand parce que sa responsabilité pourra efficacement jouer. Dans les conseils, commissions ou bureaux, au contraire, la responsabilité trop fractionnée s'émiette et se perd. *Agent du Trésor*, il sera naturellement enclin à défendre les droits de l'Etat et habile à déjouer les tentatives de fraude.

En France, les enquêtes sont confiées au bureau d'assistance ; par son recrutement ce bureau ne doit pas manquer de compétence mais il ne peut avoir ni le zèle, ni l'activité, ni le souci des intérêts financiers de l'Etat qui animent le *pension-officer*. C'est en principe au préfet et au sous-préfet qu'incombe dans le système français le soin de défendre ces intérêts en usant des voies de recours instituées par la loi contre les décisions du Conseil municipal. Mais, préfet et sous-préfet ont d'innombrables attributions et leurs préoccupations électorales les entraveront considérablement dans l'œuvre de défense des intérêts pécuniaires de l'Etat (2).

(1) La commission centrale est composée de 15 membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique et 2 membres du Conseil supérieur de la Mutualité.

(2) Préoccupés de renforcer les moyens de défense de l'Etat, les Ministres de l'Intérieur et des Finances se sont mis d'accord pour recommander aux Préfets

On peut se demander comment les auteurs de la loi, en présence des dangers que nous venons de signaler, n'ont pas songé à sauvegarder d'une façon plus efficace l'intérêt financier de l'Etat qui est celui des contribuables(1). En réalité, c'est le principe fondamental lui-même du système français qui doit être mis en cause. Ce principe c'est celui de l'assistance communale, non pas qu'il ne soit en lui-même excellent, mais pour que son application donne des résultats heureux certaines conditions sont indispensables. Chez nous, en ce qui concerne les vieillards, l'assistance théoriquement com-

de déléguer à la Commission cantonale le percepteur du canton. C'est là une mesure excellente, mais, nous le craignons, bien insuffisante encore.

(1) Le Conseil d'Etat avait parfaitement aperçu ces dangers et dans le projet préparé de 1896-1898 le caractère communal avait été enlevé à l'assistance et le rôle des corps élus singulièrement diminué.

M. Gide, cependant, est partisan du système communal d'assistance. (*Principes d'Economie politique*, p. 491.) L'éminent économiste fait justement remarquer que la commune, précisément parce qu'elle constitue d'ordinaire une petite association, est plus à même que l'Etat de distinguer les vrais des faux indigents. Mais il ajoute qu'elle est d'ordinaire aussi plus ménagère des deniers des contribuables. Ici, nous demanderions à distinguer. Pour ce qui est des deniers des contribuables communaux, à la rigueur et sous certaines réserves, nous serions prêts à l'admettre. Mais, pour que l'assistance communale manifeste ses bons effets, il faudrait dans le système français que la commune prenne un égal souci des deniers du contribuable français, en général. C'est ce qui n'est pas. Il arrive souvent que la pension d'un assisté, d'après les barèmes en vigueur, ne coûte que 10 o/o à la commune; le reste est payé par l'Etat aidé du département. La commune n'hésite pas alors un seul instant entre les intérêts des finances publiques, qui lui dicteraient de résister aux demandes de pensions injustifiées, et celui du commerce local qui, bénéficiant pour la plus grande part des dépenses du pensionné, souhaite en secret l'allongement indéfini de la liste d'assistance. Au fond, il n'est pas douteux que l'assistance communale ne fût la meilleure mais à trois conditions : 1° Que la plus grosse partie des dépenses soit payée sur des fonds provenant d'impôts communaux ;

2° Que le système fiscal n'exempte pas d'impôts une fraction trop forte des électeurs ;

3° Que les assistés ne soient pas admis à voter.

Ces trois conditions n'étant pas réalisées en France, nous croyons que l'assistance communale en ce qui concerne les vieillards est pleine de dangers en même temps qu'une source de difficultés.

munale est très largement subventionnée par l'Etat et les départements. Et ainsi, à la base du système se trouve une véritable contradiction qui est, à notre avis, la source principale des difficultés. L'assistance étant reconnue communale en principe, on est amené à confier la préparation de la liste des assistés à un organisme communal, le « bureau d'assistance », et le droit de statuer sur les demandes d'admission, à l'autorité communale elle-même, soit au Conseil municipal. Et pourtant, la plus grosse part de dépenses ainsi créées va, le plus souvent, retomber sur d'autres unités administratives, principalement sur l'Etat, alors que celui-ci ne possède pas sur place un agent chargé spécialement de défendre ses intérêts contre les abus et contre les fraudes. La sagesse vulgaire l'a depuis longtemps proclamé : il est aisé d'être généreux avec l'argent d'autrui. En chargeant l'Etat de tout le poids financier du service et en confiant la défense des intérêts du Trésor à des agents éprouvés et surveillés tels que les *pension-officers*, les Anglais éviteront certainement beaucoup des abus qui ont signalé l'application de la loi française. Les Anglais ont aussi évité un autre inconvénient grave qui découle encore chez nous du principe de l'assistance communale. Il y a 36.000 communes environ en France; c'est donc 36.000 petits mécanismes nouveaux que la loi de 1905 a créés et qu'il s'agit de mettre en mouvement et de faire régulièrement fonctionner. Lourde entreprise.

Plus lourde encore si l'on songe que sur ces 36.000 communes plus de 28.000 renfermant près de 12 millions d'habitants ont une population inférieure au millier d'âmes. Comment trouvera-t-on dans ces modestes localités les éléments nécessaires pour administrer convenablement la loi, avec impartialité, avec le souci nécessaire des deniers publics? Est-il vraiment prudent de rapprocher à ce point en cette matière et dans un pays de suffrage universel, l'administrateur de l'administré? L'administré ne risque-t-il pas de devenir bien

exigeant et l'administrateur bien craintif lorsqu'il s'agira de défendre la cause de la justice et l'intérêt de l'Etat? Et d'ailleurs, le législateur de 1905 n'est pas sans avoir pressenti les dangers auxquels nous faisons allusion.

Dans l'espoir de les écarter, il a multiplié les contrôles successifs et les voies de recours. Le Conseil municipal contrôle le bureau d'assistance ; la Commission cantonale peut annuler les décisions du Conseil municipal, ou agir à son défaut ; la Commission centrale à Paris remplit le même office à l'égard de la Commission cantonale. Et nous ne voulons pas envisager ici le cas où, sur une difficulté relative au domicile de secours, de longues instances devant le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat peuvent être nécessaires. Le mécanisme est trop compliqué ; les responsabilités trop diluées, et malgré toute cette échelle d'autorités et de juridictions superposées, les abus ne sont pas évités. N'eût-il pas été préférable de choisir comme base d'organisation une unité administrative plus importante que ne l'est la commune française en général? Les Anglais n'ont que 572 organismes élémentaires pour assurer le service des pensions au lieu de 36.000. Ainsi, plus simple et plus léger, le mécanisme anglais est plus aisé à mouvoir, plus facile à contrôler. Ce système est aussi plus favorable au recrutement de personnalités capables et indépendantes pour l'administration du service. Aussi nous paraît-il, à ce double point de vue, supérieur au nôtre.

La comparaison des grandes lignes des deux systèmes d'organisation et de procédure montre une autre différence, à la vérité moins importante que les deux précédentes. En Angleterre, les Conseils de comtés, bourgs ou districts n'ont pas reçu personnellement le droit de statuer eux-mêmes sur les demandes d'admission, droit que possèdent nos Conseils municipaux. Ils ont seulement la mission de désigner en les prenant soit dans leur sein, soit parmi des personnes

étrangères, les membres de Comités de pensions. C'était assurer la formation d'un organisme compétent bien distinct du Conseil lui-même qui est surchargé d'autres tâches et parfois, peut-être, animé de passions politiques. En France, il y a bien aussi un organisme local véritablement compétent et d'origine en partie élective : c'est le bureau d'assistance ; mais ce bureau qui a le devoir d'étudier les demandes, il n'a pas le droit de statuer à leur égard ; de telle sorte qu'on pourrait dire, s'il n'y avait toujours quelque injustice dans des formules aussi absolues, que chez nous les affaires d'assistance aux vieillards sont *étudiées* par les gens compétents mais *décidées* par « les autres ».

Nous pouvons terminer ce court parallèle par un point où la loi française nous paraît consacrer une idée heureuse et susceptible de réparer quelques-unes des fâcheuses conséquences de ses erreurs.

Nous savons que la loi anglaise ne donne pas au contribuable le droit de recours contre les décisions du Comité. Au contraire la loi de 1905 confère un pareil droit au contribuable contre les décisions du Conseil municipal et celles de la Commission cantonale. Le législateur, en posant cette règle, semblait prévoir les abus qui résulteraient de l'organisation même qu'il adoptait et l'incapacité des représentants de l'Etat à les empêcher. L'Etat semble dire au contribuable : fais ce que je n'ai pas su ou osé faire moi-même. Malheureusement, le contribuable français n'a pas été plus hardi que l'Etat. Comme les préfets, les contribuables en général ont préféré se résigner aux abus que d'en poursuivre la répression.

Telles sont, sans rentrer dans le détail des règles, les différences les plus saillantes et les plus graves entre les procédés administratifs adoptés en France et en Angleterre pour appliquer les mesures prises en faveur de la vieillesse pauvre. Elles montrent bien que, pour le législateur français,

la préoccupation dominante a été d'assurer, malgré la mauvaise volonté qu'on redoutait, à tort en général, de la part des communes, la mise en œuvre du droit d'assistance. A cet égard, les mesures prises ont atteint leur but, mais il est certain, en revanche, que le législateur, par négligence, par imprévoyance, n'a pas su préserver de façon suffisante les droits des contribuables ni assurer la défense contre la fraude. La loi anglaise nous paraît, sur ce point, tenir en général un compte plus exact des données du problème.

CHAPITRE VI

Voies et moyens

La loi de 1908 met la totalité des dépenses du service des pensions à la charge du Trésor. « *The Sums*, dit l'article 3 de la section 1^{re}, *required for payment of old age pensions under this act shall be paid out of moneys provided by Parliament*, » L'Etat ne fournit pas seulement les sommes nécessaires aux paiements à faire entre les mains des pensionnés; il prend encore à son compte toutes les dépenses d'administration de la loi (impressions, indemnités aux *pension-officers*, aux « *clerks* » des *Local Committees* et autres dépenses des Comités). Le montant de ces dépenses pourra parfois être avancé par le Conseil du comité, du bourg ou du district urbain, mais il sera toujours remboursé par l'Etat. Les Conseils doivent seulement mettre à la disposition des Comités et de leurs *clerks*, les locaux nécessaires s'ils en ont de disponibles (1).

En Danemark, les pensions sont payées moitié par l'Etat, moitié par les communes. En Nouvelle-Zélande, par la Colonie. En Australie, jusqu'à l'année 1909, par chacune des différentes colonies qui avaient pris l'initiative d'instituer

(1) Art. 22, 23, 25 des *Regulations*.

chez elles les pensions de vieillesse, depuis 1909, elles sont pour tout l'ensemble de l'Australie, y compris la Tasmanie, à la charge de la Fédération Australienne (*Commonwealth*).

En France, les allocations mensuelles sont payées par l'Etat, le département et les communes. La dépense est répartie entre les trois budgets d'après des règles complexes dont l'analyse détaillée sortirait du cadre de notre travail. Rappelons seulement que les vieillards indigents qui ont un domicile de secours communal tombent à la charge du budget de leur commune; ceux qui ont un domicile de secours départemental, à la charge du budget du département; l'entretien des autres incombe à l'Etat. Mais il faut bien remarquer que si les dépenses des allocations mensuelles (nous n'avons pas à nous occuper des frais d'hospitalisation) sont inscrites dans les deux premiers cas aux budgets de la commune et du département, cela ne signifie nullement que la charge réelle incombe en définitive et en totalité au département ou à la commune. Ces deux unités administratives, en réalité, font face à ces dépenses du moyen de subvention de l'Etat dont l'importance varie en raison inverse de leur richesse (calculée d'après l'importance du centime par rapport à la population) et en raison directe du nombre d'assistés par 1.000 habitants. Si on examine les barèmes A, B et C qui fixent d'après ces principes le montant des diverses subventions, on voit que, dans nombre de cas, la contribution de l'Etat atteint une part très importante (800/0 dans certains cas). Quant aux frais d'administration, ils sont également partagés entre la commune, le département et l'Etat. En moyenne, défalcation faite des ressources provenant des dons et legs et des subventions libres des hospices, la dépense, d'après les chiffres de 1907, se répartit ainsi entre les trois collectivités: 56,3 0/0 pour l'Etat, 16,3 0/0 pour le département et 27,3 0/0 pour la commune.

CHAPITRE VII

Pénalités et dispositions diverses

En dépit du soin apporté par les *pension-officers* et par les comités à l'instruction et à l'examen des demandes de pensions ou à la surveillance des pensionnés, il arrivera, certainement, tantôt que des pensions seront indûment accordées, tantôt que les vieillards continueront à les toucher alors que les conditions légales ne seront plus remplies.

Pour réprimer les fraudes ou réparer les simples erreurs, le législateur anglais, dans la section 9 de la loi, a pris les deux mesures suivantes. La première est destinée à punir les déclarations frauduleuses en leur infligeant, sur conviction sommaire, un emprisonnement de six mois au plus avec *hard labour*.

Il y a déclaration frauduleuse dans les cas suivants :

1° Lorsqu'une personne fait une fausse déclaration en vue d'obtenir pour elle-même soit une pension à laquelle elle n'a pas droit, soit une pension à un taux supérieur à celui qui lui est dû.

2° Lorsqu'une personne fait une fausse déclaration en vue d'obtenir pour une autre personne une pension illégale.

3° Lorsqu'une personne fait une fausse déclaration afin de continuer de toucher ou afin de permettre à une autre per-

sonne de continuer à toucher une pension à laquelle elle n'a plus droit ou une pension d'un taux supérieur à celui qui lui est actuellement dû.

La deuxième mesure est destinée à réparer à l'égard du Trésor les effets d'une erreur commise, en dehors de toute déclaration frauduleuse, dans l'attribution d'une pension. D'après l'article 2 de la section 9, s'il est démontré que quelqu'un a touché indûment une pension, il est tenu et après son décès ses ayants droit sont tenus de restituer au Trésor toutes les sommes indûment touchées. Le texte est général, mais il est probable qu'en pratique le Trésor ne réclamerait pas le remboursement de pensions payées depuis un grand nombre d'années, surtout si l'inaptitude à la pension résultait d'une cause autre que la possession de ressources supérieures au maximum de £ 31.10 sh., par exemple en cas d'erreur sur la nationalité ou sur les conditions de résidence, etc.

Il n'existe dans la loi française aucune disposition analogue au premier de ces deux paragraphes. Des poursuites ne pourront avoir lieu contre les auteurs de déclaration frauduleuse qu'en vertu de la législation pénale générale (notamment art. 160 et 430 Code pénal).

Quant au remboursement des sommes indûment payées au vieillard assisté, il peut être, d'après l'article 5, demandé au bénéficiaire de l'assistance revenu à meilleure fortune, mais remarquons que cette mesure n'a pas du tout le caractère de celle qui est prise par l'article 2 de la section 9 de la loi anglaise, car le remboursement est en France également dû pour les sommes indûment touchées et pour celles qui ont été régulièrement payées. Nous avons déjà signalé ce caractère particulier de la loi française d'après lequel l'allocation d'assistance est sujette à répétition pour les sommes payées pendant les cinq dernières années.

La loi anglaise se termine par trois dispositions qui ne donnent pas lieu à de bien longs commentaires. La section 10

confère au Trésor la mission de rédiger de concert avec le *Local-Government-Board* et le *postmaster* général les règlements nécessaires pour assurer l'application de la loi sur divers points de détail. Les règlements édictés par application de ladite section doivent être soumis aux deux Chambres et pourront être annulés sur le vote par l'une des deux Chambres d'une motion en ce sens.

La section 11 précise pour l'Ecosse, l'Irlande et les îles Scilly l'interprétation qui doit être donnée à la terminologie administrative employée dans l'acte.

La section 12 et dernière fixe au 1^{er} janvier 1909 l'entrée en application de l'acte et lui donne (suivant l'usage anglais) son nom de baptême : *Old age pension Act*.

CHAPITRE VIII

Difficultés soulevées par l'application de la loi

Il est intéressant, après avoir étudié avec quelque détail le mécanisme des pensions, de rechercher s'il a fonctionné, en réalité, dans des conditions satisfaisantes. Bien que la période sur laquelle l'administration anglaise ait fourni des renseignements⁽¹⁾ soit encore bien courte (six mois, d'octobre 1908 à avril 1909), il est déjà possible de se rendre compte des principales difficultés d'application de la loi nouvelle. Ces difficultés sont surtout relatives à la détermination de l'âge, à l'évaluation des ressources du postulant. Sur le premier point, les difficultés doivent être attribuées à ce fait que, pendant toute une bonne partie du xix^e siècle, les diverses parties du Royaume-Uni ont manqué d'un service régulier d'état civil. Bien souvent, le postulant ignorait son âge exact, et même le lieu de sa naissance, ce qui rendait difficile d'utiliser les registres de baptêmes tenus par le clergé avant la création des *registrars of births and deaths*. D'ailleurs, ces registres n'étaient toujours pas très bien

(1) Filty Second Report of the Commissionners of His Majesty's Inland Revenue for the year ended 31 st. March. 1909, p. 192 et suiv.

tenus. C'est surtout en Irlande que la fixation de l'âge des postulants a été laborieuse. A tous les points de vue, d'ailleurs, la malheureuse île réservait des difficultés aux fonctionnaires chargés des pensions. D'abord, le nombre des demandes fut énorme. Bien que la population irlandaise soit sensiblement inférieure à présent à celle de l'Ecosse, l'Irlande a fourni 261.000 demandes au lieu de 85.400 apportées par l'Ecosse. Cela tient, d'abord, à l'état de pauvreté des habitants de l'Irlande et ensuite au nombre considérable des vieillards dans cette population décroissante et décimée à l'âge adulte par une large émigration. Mais ce n'est pas seulement le grand nombre des demandes qui a compliqué le travail des *pension-officers*, c'est l'extrême difficulté qui s'est présentée pour déterminer l'âge des postulants. C'est en Irlande, en effet, que l'état civil a été organisé en dernier lieu. Il ne fonctionne que depuis 1864. Il ne peut donc rendre encore, et il ne rendra de longtemps aucun service au point de vue des pensions. Les registres tenus par le clergé catholique n'ayant pas été conservés, on a dû se contenter soit des certificats dressés par les curés d'après la connaissance personnelle qu'ils ont de leurs paroissiens et d'après la commune renommée, soit des résultats des recensements de 1841 et 1851. Dans certaines localités les *pension-officers* coururent les cimetières pour déchiffrer les inscriptions des pierres tombales et y chercher les renseignements qu'elles pouvaient révéler.....

Le zèle de ces fonctionnaires anglais à protéger les intérêts du Trésor britannique en dénonçant les demandes prématurées fut tel que les Irlandais en conçurent une certaine irritation; ils prétendaient que l'Angleterre, effrayée de voir la loi nouvelle profiter si largement à leur pays, s'efforçait de restreindre à tout prix le nombre des pensionnés.

Tout récemment l'écho de ces plaintes est parvenu à Westminster et le secrétaire pour l'Irlande, M. Birrell, a été

sommé par des députés nationalistes de venir rassurer l'opinion à ce sujet(1).

La détermination des ressources du postulant a présenté aussi, sur toute l'étendue du royaume, de réelles difficultés, principalement dans le cas des petits fermiers et encore dans celui des tenanciers (surtout des tenancières) d'hôtels et de maisons meublées.

Dans le premier cas, comment évaluer les frais de culture, et dans le second les pertes pour non-locations, insolvabilité des locataires, etc. ? Une autre situation, très fréquente également, a souvent rendu perplexes les agents des pensions. C'est celle du vieillard pauvre auquel un frère, un ami, un fils aisé ou même riche, donne l'hospitalité. Comment fixer la valeur pécuniaire de cette hospitalité ? On a généralement admis que cette valeur était égale à la somme que le vieillard devrait déboursier pour s'assurer le même confort et les mêmes satisfactions.

La détermination de l'âge et des ressources des candidats a donc été la principale source des difficultés que les *pension-officers* ont eu à surmonter. C'est aussi au sujet de l'âge et de la situation pécuniaire que les fraudes ont été les plus nombreuses. L'administration ne donne pas le nombre des tentatives frauduleuses qu'elle a pu découvrir, mais le rapport des commissaires royaux du revenu intérieur reconnaît que ce nombre est considérable et que c'est là un point tout à fait alarmant. Ils espèrent, d'ailleurs, que, par la diligence mise à poursuivre les fraudeurs et par la sévérité des condamnations que la justice a prononcées contre eux, leur audace aura été refroidie.

(1) Voir le *Times* du 19 mars 1910.

CONCLUSIONS

Il est encore trop tôt pour indiquer et pour apprécier les conséquences de la nouvelle législation des pensions. Les suites politiques sont des plus graves; mais elles sortent du cadre de notre travail; nous ne pouvons que les mentionner.

Les pensions de vieillesse ont leur part de responsabilité dans la terrible crise constitutionnelle qui sévit actuellement sur l'Angleterre. Pour en assurer le service, il a fallu créer d'importantes ressources nouvelles. M. Lloyd George a proposé dans ce but toute une série de taxes nouvelles qui ont provoqué la résistance des Lords contre le budget.

Le coût d'application de la loi s'est trouvé, comme toujours, bien supérieur à ce qu'on escomptait. On prévoyait moins de 500.000 pensionnés; dès le 31 mars 1909, il y en avait plus de 647.000; la dépense pour une année avait été évaluée à moins de 6 millions de livres, elle dépasse 8 millions (1). Ces chiffres ne pourront qu'augmenter dans l'avenir par le jeu de l'accroissement de la vie moyenne combinée avec le développement de la population et surtout par suite des extensions que la loi subira certainement d'ici peu. Très prochainement, déjà, une énorme augmentation de la dépense va se produire; au 31 décembre prochain la disquali-

(1) Voir en appendice le tableau comparatif des prévisions et des réalisations effectives.

fication résultant de la participation aux secours paroissiaux va cesser de s'appliquer. M. Burns, le président du *Local-Government-Board*, déclarait aux Communes en avril 1909 que plus de 200.000 vieillards bénéficieraient de cette extension de la loi et qu'il en résulterait pour l'Echiquier une dépense nouvelle d'environ 3 millions de livres. Mais ce n'est pas tout. Le *National Committee of organized labour* ne va pas rester inactif. Il reste fidèle à son projet primitif de pensions universelles, sans disqualifications, sans limite de revenus. M. Herbert Stead, le secrétaire honoraire du comité, a bien voulu nous déclarer lui-même que pour satisfaire le monde du travail la loi doit recevoir (en dehors de la suppression de la disqualification résultant des secours paroissiaux, appelés à disparaître automatiquement à la fin de l'année courante) (1), trois améliorations principales. L'âge d'entrée en jouissance de la pension doit être ramené de 70 à 65 ans, la limite de revenus doit être relevée ; enfin il convient de modifier les conditions de nationalité de façon à ne pas éliminer la femme anglaise qui a épousé un étranger. Le discours du Trône à l'ouverture de la session de 1909 paraît admettre lui-même la nécessité de certaines modifications « sur certains points qui ont donné lieu à des inégalités de traitements ». Les événements politiques ont empêché de réaliser ces modifications. Elles seront sans doute proposées avant peu à nouveau, avec quelques détails. Quoi qu'il en

(1) Cette cause de disqualification a soulevé une vive opposition. Son caractère tout provisoire n'a pas détourné plusieurs Conseils de grandes cités, comme Manchester, Newcastle, Liverpool, Sheffield, d'en demander officiellement la suppression immédiate. Il est certain qu'une fois admis le système des pensions il est choquant et même inhumain de refuser cette pension à une pauvre femme qui a reçu de la Paroisse quelques livres de pain, ou au malheureux vieillard qui a touché quelques shillings de secours à domicile, d'ailleurs remboursés par des parents. Ce sont pourtant des faits de ce genre qui ont motivé la protestation du Manchester City Council. (*Rapport annuel du National Committee*, 1908-1909, p. 11.)

soit il faut s'attendre à la réalisation progressive des vœux du *National Committee*. Il n'est pas téméraire de supposer que d'ici peu le nombre des pensionnés atteindra le million et la dépense ne restera pas au-dessous de 25 millions de livres ou un demi-milliard de francs. Et nous supposons que le taux maximum de la pension (5 sh. par semaine ou 26 £ par an), qui dans bien des cas est évidemment insuffisant, ne sera pas ultérieurement augmenté !

Il faudrait en face de ces chiffres impressionnants placer le bilan des bienfaits et des méfaits de la loi au point de vue social. Il est encore trop tôt pour dresser un pareil bilan. Non seulement les renseignements font encore défaut, mais les effets mêmes de la loi n'ont pu encore nettement se dessiner, du moins à certains points de vue. On pourrait sans doute commencer à mesurer la répercussion de la réforme sur les ressources de la charité privée ou ses effets sur le taux des salaires. Mais son influence sur les habitudes d'épargne, et plus généralement sur la situation matérielle et morale des classes laborieuses, ne pourra apparaître clairement que dans quelques années.

Nous ne pouvons cependant terminer cette partie de notre étude sans exprimer notre opinion sur les idées générales que consacre la nouvelle législation anglaise et sans nous risquer à indiquer quels en seront, à notre avis, les effets principaux.

Elle amènera indéniablement une économie sur les dépenses de la *poor-law*, surtout à partir de 1911. Mais cette économie ne sera probablement pas aussi considérable qu'on l'a parfois supposé ; beaucoup de vieillards, soit en raison de leurs infirmités physiques, soit à cause de leurs vices et de leurs habitudes de désordre seront encore contraints de franchir les portes du *workhouse* (1).

(1) En Australie on a constaté que beaucoup de pensionnés vivaient dans la misère la plus ignoble et la plus dégradante. L'attrait de la liberté — de la

Entre le moment où les forces de l'ouvrier commencent à décliner (55 ans en général) et l'âge où s'ouvre le droit à pension (70 ans), va s'ouvrir pour l'ouvrier une période d'autant plus dure qu'un certain nombre d'ouvriers pensionnés et encore pourvus d'une santé moyenne viendront lui faire concurrence sur le marché du travail ; cet ouvrier deviendra plus souvent, sans doute, que par le passé, un client du *workhouse*, car hypnotisé en quelque sorte par l'espoir de la pension à 70 ans, il aura négligé d'épargner.

Même dans l'âge de la pleine force, un effet analogue se fera vraisemblablement sentir en cas de maladie prolongée, de chômage durable, etc. — Pour toutes ces causes nous pensons que les *ratepayers* ne verront pas leur charge diminuer autant qu'on le croit.

Il nous paraît certain, d'autre part, que les ressources de charité privée éprouveront une sérieuse diminution ; l'opinion se fera jour de plus en plus dans le public charitable que désormais le sort des vieillards n'est plus pitoyable, que l'Etat s'est chargé de leur bien-être. Un grand nombre de misères individuelles imméritées auront été certainement soulagées, mais non pas abolies, car l'allocation hebdomadaire reste dans bien des cas bien insuffisante ; en revanche, un grand nombre de paresseux, d'ivrognes et de débauchés recevront pour une vie de véritable scandale social une récompense démoralisatrice.

Au point de vue de l'effet de la loi sur l'épargne, on peut faire les trois remarques suivantes. D'abord, l'élite ouvrière capable de mettre de côté un capital assez notablement supérieur à celui de la rente promise par l'Etat ne sera pas influencée par la loi nouvelle ; mais (c'est notre deuxième observation) ceux qui sont susceptibles de s'assurer par l'épargne des ressources viagères d'une valeur de liberté de boire, hélas ! — est tel qu'ils préfèrent cette misère avec toutes ses privations au séjour dans les meilleurs asiles. (*Melbourne Argus*, 3 juin 1903.)

21 livres à 31 livres seront complètement détournés d'essayer de porter leurs épargnes au delà de la somme correspondante à 20 livres de rente, puisque le surplus serait déduit de la pension à recevoir de l'Etat.

Pour les ouvriers capables seulement d'économiser de toutes petites sommes, inférieures au capital d'une pension d'une vingtaine de livres, on peut prévoir, en troisième lieu, qu'ils ne seront pas véritablement excités à faire cette économie par la pensée que cette faible ressource s'ajoutera intégralement à l'allocation légale; il s'agit là, en effet, des ouvriers les moins capables d'épargner soit à raison de leurs mauvaises habitudes, soit à raison de leurs faibles salaires; il fallait toute l'action qu'exerce la terreur d'une vieillesse dépourvue de tout pour les inciter à mettre de côté cette petite somme; désormais, la perspective d'être assurés en tout état de cause de toucher un secours de 5 shillings, chaque semaine, les détournera de poursuivre un aussi pénible effort. Ils préféreront s'abandonner aux sollicitations de leurs besoins, à la tyrannie de leurs vices.

D'une façon générale, la conduite individuelle risque de perdre un stimulant; le Bien, une récompense; le Mal, un châtement.

Arrivé au terme de cette étude, allons-nous donc conclure qu'il n'existe pas de remède acceptable aux maux de la vieillesse chez les pauvres et que l'antique et dure maxime « laissez faire, laissez passer » doit, comme on l'a dit, recevoir un terrible complément et s'énoncer ainsi : laissez faire, laissez passer, laissez mourir.

Tel n'est pas, certes, notre sentiment; mais nous sommes persuadé que les causes de la misère chez les vieillards sont à la fois trop complexes et trop profondes pour qu'on puisse espérer guérir le mal par des lois d'assistance (1), de

(1) Nous n'admettons cette assistance de l'Etat qu'à titre de « pis-aller provisoire », comme dit M. Hauriou. Elle est évidemment nécessaire en attendant

quelque nom qu'on les décore, et quelque soin que l'on prenne à les rédiger prudemment. Allocations d'assistance proprement dites, pensions gratuites à la vieillesse, retraites ouvrières même, comme on les conçoit en Allemagne et comme on va les acclimater en France, ne sont que des palliatifs, susceptibles de soulager passagèrement quelques souffrances au prix de dangers singulièrement graves, qui se résument tous dans ce seul mot de démoralisation, mais qui intéressent autant l'ordre politique et l'ordre économique d'un pays que l'ordre moral proprement dit. Le vrai remède n'est pas dans les liniments et dans les emplâtres; on ne le trouvera, pensons-nous, que dans une hygiène appropriée, dans un traitement patiemment conduit du corps social tout entier.

Qu'il nous soit permis d'indiquer quelles sont, à notre avis, les bases de ce traitement, quelles en peuvent être les prescriptions essentielles.

La misère, chez les vieillards, reconnaît en somme trois causes fondamentales : l'insuffisance des salaires, les habitudes vicieuses, le malheur proprement dit. Bien entendu, ces causes se combinent souvent les unes avec les autres et réagissent les unes sur les autres. Mais, en s'attaquant à toutes les trois à la fois, on peut espérer que le mal sera réduit à ce minimum inhérent à toute société humaine.

Le salaire est insuffisant tant qu'il ne permet pas de subvenir convenablement non seulement à l'entretien personnel et aux charges de famille, mais encore de faire face, au moyen de l'assurance, à tous les risques normaux qui menacent la famille ouvrière (maladie, chômage, accident, mort prématurée, enfin vieillesse).

C'est ce salaire que la classe ouvrière doit obtenir à tout

l'affranchissement économique des travailleurs, mais pour bien marquer le caractère de mesures d'attente que doivent avoir les législations d'assistance, nous sommes hostiles à la reconnaissance du droit au secours.

prix et il nous paraîtrait infiniment plus logique et plus moral de voir l'ouvrier prélever chaque mois, sur un salaire plus élevé, la prime d'assurance nécessaire, plutôt que d'avoir à compter sur une allocation d'assistance ou une pension de vieillesse qui n'est que l'égalisation de tous dans une médiocrité proche du dénûment.

Il ne nous appartient pas, naturellement, de rechercher ici les moyens dont dispose la classe ouvrière pour améliorer les salaires, ni l'Etat pour encourager un pareil progrès. Mais qu'on jette les yeux sur les pays où les salaires sont plus élevés et qu'on imite les exemples que nous donnent ces pays : développement des organisations ouvrières, politique réaliste et raisonnable de ces organisations, perfectionnement professionnel de l'ouvrier.

L'inconduite sous toutes ses formes est souvent fonction de l'insuffisance des salaires ; l'augmentation du gain de l'ouvrier servira donc (les pays les plus prospères en fournissent de nombreux exemples) à lui donner le goût d'une sobriété plus constante, d'une épargne plus continue : toutes habitudes qui sont la marque et le privilège d'une vie morale supérieure. Mais cette vie morale, dont l'épanouissement peut être facilité par un accroissement du bien-être matériel, ne trouve pas là cependant sa source originelle. Elle provient avant tout de la préoccupation, de l'idée du devoir. C'est donc cette idée qu'il faut cultiver et fortifier dans les âmes.

Enfin, même laborieux et bien payé, même prévoyant et économe, l'ouvrier peut tomber en vieillissant dans la misère par suite de malheurs exceptionnels mais encore fréquents. C'est une maladie prolongée au delà de toute limite normale ; c'est un accident survenu en dehors des conditions où il aurait pu donner lieu à indemnité. C'est la perte des économies dans une crise économique ou dans une faillite isolée. C'est enfin le malheur dans ce qu'il a de soudain, de capricieux, d'imprévisible et de fatal.

Ici, nous ne voyons plus comme remède que la charité. A elle d'accueillir les victimes de l'infortune, mais qu'on ne la transforme pas en assistance due indifféremment aux malheureux et aux coupables (1), que par conséquent l'Etat ne

(1) M. Marshall, le célèbre économiste, a défendu, devant la Commission royale de la vieillesse indigente, un système d'assistance aux vieillards, basé sur les principes que nous invoquons ici, et qui nous paraît tenir un compte très exact des données réelles du problème et des nécessités morales de la question.

L'éminent professeur de Cambridge proposait de conférer aux « Charity organisation societies » un caractère semi-officiel; ces sociétés seraient engagées à entrer en relations étroites avec les « Unions de paroisses », comme cela se produit déjà, du reste, dans certaines parties du royaume. Pour assurer une heureuse coopération des deux organismes, les bienfaiteurs des sociétés de charité cesseraient de nommer la totalité des administrateurs de ces sociétés, et n'en éliraient plus que les quatre cinquièmes; un cinquième serait désigné par les gardiens ou par quelque autre autorité et se composerait d'ouvriers mêlés à la direction des groupements mutualistes.

En revanche les « Unions » admettraient dans leur sein deux cinquièmes des administrateurs des sociétés charitables. Ces sociétés recevraient dès lors le soin de faire les enquêtes sur les demandes de secours adressées aux gardiens. Suivant le résultat de ces enquêtes, les solliciteurs seraient partagés en trois classes. La première classe comprendrait les pauvres vieillards tout à fait méritants, qui se sont montrés économes et sobres et dont la misère ne peut être attribuée qu'à la pure infortune. Dans la troisième classe se rangeraient les vieillards irrémédiablement dégradés, les ivrognes, les fainéants, etc.

Enfin dans une classe intermédiaire on placerait les cas douteux, ceux qui ont besoin d'une surveillance plus particulièrement attentive, pour que le secours soit proportionné aux vrais besoins. Les vieillards de la première classe recevraient sur les fonds de la paroisse un *out-relief* abondant (peut-être 7 à 8 sh. pour un homme seul) ou seraient placés dans des asiles bien distincts des *workhouses* et où ils bénéficieraient d'un bon régime alimentaire, d'une grande liberté, etc.

La troisième serait internée dans le *workhouse* et soumise à une discipline très rigoureuse.

On laisserait la classe intermédiaire aux soins des sociétés de charité parce qu'il n'est pas admissible que l'argent des contribuables serve à l'entretien de ces vieillards qui n'ont pas donné l'exemple du travail et de la prévoyance. Mais il appartient à la charité privée de veiller à leur éviter des souffrances disproportionnées avec la négligence dont ils se sont rendus coupables. (V. *Royal Comm. on old age Minutes of evidence*, p. 529 et suiv.) Ce plan du professeur Marshall, qui s'inspirait largement du système d'Elberfeld, avait le

s'en arroge pas le monopole, qu'il se réserve simplement le soin d'assurer les secours urgents à ceux qui se trouvent en péril immédiat, de façon que nulle créature humaine ne soit exposée à mourir de faim ; mais que, par ailleurs, l'Etat fasse confiance à la générosité privée et à ses libres initiatives. Qu'il encourage, qu'il subventionne et qu'il contrôle, mais qu'il ne dirige pas. Il n'a pas, il ne peut pas avoir en cette matière ni l'ingéniosité ni l'attention voulue ; les facilités lui manquent pour varier les procédés et différencier le traitement suivant le mérite de l'indigent. Nous reconnaissons volontiers les inconvénients de la bienfaisance privée ; nous ne songeons pas à nier ses lacunes, ses erreurs possibles, ses inégalités, mais tous ces inconvénients se changent en avantages si on veut bien songer que toute organisation systématique de secours égaux pour tous joue à la fois comme une prime au vice et comme une sorte de consécration des salaires injustes.

Un certain nombre d'indigents, de moins en moins nombreux si toutes les institutions charitables reçoivent de l'Etat les faveurs et les libertés qui leur sont dues, pourront endurer quelques souffrances, mais c'est là comme le résidu irréductible du mal que nul système ne peut se vanter d'éliminer, si ce n'est au prix de maux plus graves encore.

Et ainsi, l'œuvre de la lutte contre la misère chez les vieillards apparaît avant tout comme une œuvre d'éducation. Education des classes laborieuses, d'abord. Education professionnelle des ouvriers pour leur donner le moyen de fournir un travail plus productif, donc mieux rémunéré. Education sociale qui les habituera à user avec sagesse des moyens que la législation leur donne pour faire respecter leurs droits et améliorer raisonnablement leur condition.

grand avantage de sauvegarder les intérêts sociaux tout en donnant aux sentiments d'humanité la satisfaction nécessaire.

Education morale, enfin, qui rendra plus rares les habitudes vicieuses (alcoolisme, inconduite), plus intense l'esprit de prévoyance et d'épargne, plus puissants les sentiments familiaux; éducation morale qui aura même pour effet d'atténuer la brutalité des « coups du sort » et la gravité des conséquences du malheur proprement dit en donnant à tous plus de sang-froid et de constance.

Education de la classe possédante pour l'amener à considérer plus équitablement les revendications justes des travailleurs et à accepter les institutions (syndicats, conseils de travail, tribunaux d'arbitrage) propres à améliorer, dans la paix et la concorde sociales, les conditions du travail.

Education de tout l'ensemble de la nation, en un mot, pour lui inculquer, en haut comme en bas, le culte de la justice et répandre davantage encore la pratique de la charité.

VU PAR LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,

CHARLES GIDE.

VU PAR LE DOYEN,

CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

LE VICE-RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,

POUR LE VICE-RECTEUR, L'INSPECTEUR DE L'ACADÉMIE,

ISTRIAT.

APPENDICE I

**Texte et traduction
de la loi sur les Pensions de vieillesse**

APPENDICE I

8. EDWARD 7. — CHAPTER 40.

An Act to provide for Old Age Pensions. 1st August 1908.

Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows : —

1. — (1) Every person in whose case the conditions laid down by this Act for the receipt of an old age pension (in this Act referred to as statutory conditions) are fulfilled, shall be entitled to receive such a pension under this Act so long as those conditions continue to be fulfilled, and so long as he is not disqualified under this Act for the receipt of the pension.

(2) And old age pension under this Act shall be at the rate set forth in the schedule to this Act.

(3) The sums required for the payment of old age pensions under this Act shall be paid out of moneys provided by Parliament.

(4) The receipt of an old age pension under this Act shall not deprive the pensioner of any franchise, right, or privilege, or subject him to any disability.

2. — The statutory conditions for the receipt of an old age pension by any person are—

(1) The person must have attained the age of seventy :

(2) The person must satisfy the pension authorities that

ANGLETERRE

LES PENSIONS DE VIEILLESSE

SECTION PREMIÈRE. — (1) Toute personne remplissant les conditions posées par la présente loi pour l'obtention d'une pension de vieillesse (conditions dites dans la présente loi: conditions statutaires), est qualifiée pour recevoir ladite pension conformément à la présente loi, aussi longtemps qu'elle continue à remplir les conditions requises et tant qu'aux termes de la présente loi, elle n'est pas disqualifiée, pour recevoir cette pension.

(2) Le montant de toute pension de vieillesse accordée en vertu de la présente loi sera déterminé conformément au tableau annexé à la présente loi.

(3) Les sommes nécessaires pour le service des pensions de vieillesse régies par la présente loi seront payées sur des crédits ouverts par le Parlement.

(4) L'octroi d'une pension de vieillesse régie par la présente loi ne devra ni priver le bénéficiaire d'aucune franchise, d'aucun droit ou d'aucun privilège, ni le frapper d'aucune incapacité.

2. — Les conditions statutaires pour l'obtention par toute personne d'une pension de vieillesse sont les suivantes :

(1) La personne doit avoir atteint l'âge de 70 ans ;

(2) La personne doit justifier devant les autorités compé-

for at least twenty years up to the date of the receipt of any sum on account of a pension he has been a British subject, and has had his residence, as defined by regulations under this Act, in the United Kingdom :

(3) The person must satisfy the pension authorities that his yearly means as calculated under this Act do not exceed thirty-one pounds ten shillings.

3. — (1) A person shall be disqualified for receiving or continuing to receive an old age pension under this Act, notwithstanding the fulfilment of the statutory conditions—

(a) While he is in receipt of any poor relief (other than relief excepted under this provision), and, until the thirty-first day of December nineteen hundred and ten unless Parliament otherwise determines, if he has at any time since the first day of January nineteen hundred and eight received, or hereafter receives, any such relief : Provided that for the purposes of this provision—

(i) any medical or surgical assistance (including food or comforts) supplied by or on the recommendation of a medical officer; or

(ii) any relief given to any person by means of the maintenance of any dependant of that person in any lunatic asylum, infirmary, or hospital, or the payment of any expenses of the burial of a dependant; or

(iii) any relief (other than medical or surgical assistance, or relief herein-before specifically exempted) which by law is expressly declared not to be a disqualification for registra-

tentes en matière de pensions que, pendant au moins les vingt dernières années précédant la date de réception de toute somme à titre de pension, elle a été sujet britannique et a eu sa résidence, telle qu'elle est définie par les dispositions de la présente loi, dans le Royaume-Uni.

(3) La personne doit justifier devant les autorités compétentes en matière de pension qu'elle ne jouit pas de ressources annuelles, calculées conformément à la présente loi, supérieures à 31 livres sterling 10 shillings.

3. — (1) Toute personne est disqualifiée pour recevoir ou continuer à recevoir une pension de vieillesse régie par la présente loi, lors même qu'elle remplirait les conditions statutaires :

(a) Tant qu'elle reçoit des secours d'assistance [*poor relief*] (autres que les secours exceptés par la présente disposition) et, si, antérieurement au 31 décembre 1910, à moins que le Parlement n'en dispose autrement, elle a reçu quelque secours de ce genre à quelque moment que ce soit, depuis le 1^{er} janvier 1908 ou postérieurement à cette date.

Ne sont toutefois pas considérés comme secours au sens de la présente disposition :

(I) L'assistance médicale ou chirurgicale (y compris la nourriture ou les soins) donnée par un agent du service médical (*medical officer*), ou sur sa demande :

(II) Tout secours accordé à une personne sous forme de l'entretien d'un tiers dépendant de cette personne dans une maison d'aliénés, une infirmerie ou un hôpital ou sous forme du paiement des frais de funérailles d'un tiers dépendant de cette personne ;

(III) Tout secours (autre que l'assistance médicale ou chirurgicale ou le secours ci-dessus spécialement excepté), qui, aux termes de la loi, est expressément déclaré ne pas entraîner de disqualification pour l'inscription comme électeur

tion as a parliamentary elector, or a reason for depriving any person of any franchise, right, or privilege;

shall not be considered as poor relief :

(b) If, before he becomes entitled to a pension, he has habitually failed to work according to his ability, opportunity, and need, for the maintenance or benefit of himself and those legally dependent upon him :

Provided that a person shall not be disqualified under this paragraph if he has continuously for ten years up to attaining the age of sixty, by means of payments to friendly, provident, or other societies, or trade unions, or other approved steps, made such provision against old age, sickness, infirmity, or want or loss of employment as may be recognised as proper provision for the purpose by regulations under this Act, and any such provision, when made by the husband in the case of a married couple living together, shall as respects any right of the wife to a pension, be treated as provision made by the wife as well as by the husband :

(c) While he is detained in any asylum within the meaning of the Lunacy Act, 1890, or while he is being maintained in any place as a pauper or criminal lunatic :

(d) During the continuance of any period of disqualification arising or imposed in pursuance of this section in consequence of conviction for an offence.

(2) Where a person has been before the passing of this Act, or is after the passing of this Act, convicted of any offence, and ordered to be imprisoned without the option of a fine or to suffer any greater punishment, he shall be disqualified for receiving or continuing to receive an old age pension under this Act while he is detained in prison in consequence of the order, and for a further period of

politique ou ne pas constituer un motif de privation de franchises, droits ou privilèges.

(b) Si, avant d'être en droit de recevoir une pension, elle a habituellement négligé de travailler conformément à ses capacités, à ses facultés et à ses besoins, pour son entretien ou celui des personnes sous sa dépendance légale.

Nul ne doit toutefois être disqualifié par application du présent paragraphe si d'une manière continue pendant les dix dernières années écoulées avant d'atteindre l'âge de 60 ans, il a, au moyen de versements à des sociétés de secours mutuels, de prévoyance ou autres ou bien à des *trade unions* ou autres institutions approuvées, pris contre la vieillesse, la maladie, l'infirmité, le chômage ou la perte d'emploi, telles précautions reconnues par les dispositions de la présente loi comme suffisantes dans ce but. Lorsque les époux vivent ensemble, de telles précautions prises par le mari doivent, en ce qui concerne le droit à pension de la femme, être considérées comme prises par la femme aussi bien que par le mari ;

(c) Tant qu'elle est retenue dans une maison d'aliénés au sens de la loi de 1890 sur les aliénés ou tant qu'elle est entretenue en quelque lieu que ce soit à titre d'aliéné indigent ou criminel ;

(d) Pendant toute la durée des périodes de disqualification résultant d'une condamnation judiciaire ou imposée par application du présent article à la suite d'une condamnation judiciaire.

(2) Si, antérieurement ou postérieurement au vote de la présente loi, une personne reconnue coupable d'un délit est condamnée à l'emprisonnement sans faculté de payer à la place une amende, ou à une peine plus forte, elle sera disqualifiée pour obtenir ou continuer à recevoir une pension de vieillesse par application de la présente loi, tant qu'elle sera retenue en prison, en vertu du jugement et encore pen-

ten years after the date on which he is released from prison.

(3) Where a person of sixty years of age or upwards having been convicted before any court is liable to have a detention order made against him under the Inebriates Act, 1898, and is not necessarily, by virtue of the provisions of this Act, disqualified for receiving or continuing to receive an old age pension under this Act, the court may, if they think fit, order that the person convicted be so disqualified for such period, not exceeding ten years, as the court direct.

4. — (1) In calculating the means of a person for the purpose of this Act account shall be taken of—

(a) the income which that person may reasonably expect to receive during the succeeding year in cash, excluding any sums receivable on account of an old age pension under this Act, that income, in the absence of other means for ascertaining the income, being taken to be the income actually received during the preceding year;

(b) the yearly value of any advantage accruing to that person from the use or enjoyment of any property belonging to him which is personally used or enjoyed by him;

(c) the yearly income which might be expected to be derived from any property belonging to that person which, though capable of investment or profitable use, is not so invested or profitably used by him; and

(d) the yearly value of any benefit or privilege enjoyed by that person.

(2) In calculating the means of a person being one of a married couple living together in the same house, the means shall not in any case be taken to be a less amount than half the total means of the couple.

(3) If it appears that any person has directly or indirectly

dant les dix ans qui suivront le jour où elle sera mise en liberté.

(3) Si une personne, âgée de 60 ans ou plus et ayant été reconnue coupable par un tribunal, est passible de détention en vertu de la loi de 1898 sur l'ivresse, et n'est pas nécessairement disqualifiée pour obtenir ou continuer à recevoir une pension de vieillesse régie par la présente loi, le tribunal peut, s'il la juge convenable, ordonner que le délinquant soit disqualifié pour telle période n'excédant pas une durée de dix années, qu'il plaira au tribunal de fixer.

4. — (1) Pour le calcul des ressources d'une personne aux fins de la présente loi, on doit prendre en considération :

(a) Le revenu que cette personne peut raisonnablement s'attendre à recevoir l'année suivante, en numéraire, à l'exclusion de toute somme à recevoir du chef d'une pension de vieillesse régie par la présente loi. En l'absence de tous autres moyens de déterminer ce revenu, il convient de prendre pour tel le revenu perçu au cours de l'année précédente.

(b) La valeur annuelle de tout avantage retiré par cette personne de l'usage ou de la jouissance de toute propriété lui appartenant et dont elle use ou jouit personnellement.

(c) Le revenu annuel que l'on pourrait s'attendre à tirer de biens appartenant à cette personne et qui, tout en étant susceptibles de placement ou d'usage profitables, ne sont ni placés ni utilisés par elle.

(d) La valeur annuelle de tout bénéfice ou privilège dont jouit cette personne.

(2) Dans le calcul des ressources d'une personne, membre d'un ménage légitime vivant en commun dans la même maison, les ressources de cette personne ne doivent en aucun cas être considérées comme inférieures à la moitié des ressources totales du ménage.

(3) S'il appert qu'une personne s'est dépouillée directement

deprived himself of any income or property in order to qualify himself for the receipt of an old age pension, or for the receipt of an old age pension at a higher rate than that to which he would otherwise be entitled under this Act, that income or the yearly value of that property shall, for the purposes of this section, be taken to be part of the means of that person.

5. — (1) An old age pension under this Act, subject to any directions of the Treasury in special cases, shall be paid weekly in advance in such manner and subject to such conditions as to identification or otherwise as the Treasury direct.

(2) A pension shall commence to accrue on the first Friday after the claim for the pension has been allowed, or, in the case of a claim provisionally allowed, on the first Friday after the day on which the claimant becomes entitled to receive the pension.

6. Every assignment of or charge on and every agreement to assign or charge an old age pension under this Act shall be void, and, on the bankruptcy of a person entitled to an old age pension, the pension shall not pass to any trustee or other person acting on behalf of the creditors.

7. — (1) All claims for old age pensions under this Act and all questions whether the statutory conditions are fulfilled in the case of any person claiming such a pension, or whether those conditions continue to be fulfilled in the case of a person in receipt of such a pension, or whether a person is disqualified for receiving or continuing to receive a pension, shall be considered and determined as follows :—

(a) Any such claim or question shall stand referred to the

ou indirectement d'un revenu ou d'un bien dans le but d'acquiescer les qualités voulues pour recevoir une pension de vieillesse d'un montant supérieur à celui auquel elle aurait eu droit en vertu de la présente loi, ce revenu ou la valeur annuelle de ce bien doit, aux fins du présent article, être considéré comme faisant partie des ressources de ladite personne.

5. — (1) Toute pension de vieillesse régie par la présente loi doit, sous réserve des instructions de la Trésorerie dans des cas spéciaux, être payée par avance chaque semaine, de la manière et moyennant telles justifications d'identité ou autres conditions qu'ordonnera la Trésorerie.

(2) La pension commencera à courir à partir du premier vendredi suivant la reconnaissance du droit à pension ou, dans le cas de demande admise par provision, à partir du premier vendredi suivant le jour auquel le demandeur est devenu qualifié pour recevoir une pension.

6. — Toute mise en gage d'une pension de vieillesse régie par la présente loi ou toute charge consentie sur elle, aussi bien que tout consentement à cette mise en gage ou à cette charge est nul et non avenu. Au cas d'insolvabilité constatée (*bankruptcy*) d'une personne ayant droit au bénéfice d'une pension de vieillesse, la pension ne pourra être payée à un fidéicommissaire (*trustee*) ni à une autre personne agissant pour le compte des créanciers.

7. — (1) Toutes les demandes de pensions de vieillesse régies par la présente loi ainsi que toutes les questions relatives au point de savoir si les conditions statutaires dans le cas d'une personne demandant de telles pensions sont remplies, ou si ces conditions continuent à être remplies dans le cas d'une personne recevant une telle pension ou si une personne n'est plus qualifiée pour recevoir ou continuer à recevoir une pension, seront déterminées de la manière suivante :

(a) Toute demande ou toute question de la nature ci-dessus

local pension committee, and the committee shall (except in the case of a question which has been originated by the pension officer and on which the committee have already received his report), before considering the claim or question, refer it for report and inquiry to the pension officer :

(b) The pension officer shall inquire into and report upon any claim or question so referred to him, and the local pension committee shall, on the receipt of the report of the pension officer and after obtaining from him or from any other source if necessary any further information as to the claim or question, consider the case and give their decision upon the claim or question :

(c) The pension officer, and any person aggrieved, may appeal to the central pension authority against a decision of the local pension committee allowing or refusing a claim for pension or determining any question referred to them within the time and in the manner prescribed by regulations under this Act, and any claim or question in respect of which an appeal is so brought shall stand referred to the central pension authority, and shall be considered and determined by them :

(d) If any person is aggrieved by the refusal or neglect of a local pension committee to consider a claim for a pension, or to determine any question referred to them, that person may apply in the prescribed manner to the central pension authority, and that authority may, if they consider that the local pension committee have refused or neglected to consider and determine the claim or question within a reasonable time, themselves consider and determine the claim or question in the same manner as on an appeal from the decision of the local pension committee.

(2) The decision of the local pension committee on any claim or question which is not referred to the central pension

visée doit être soumise au comité local des pensions (*local pension committee*) — sauf quand il s'agit d'une question soulevée par l'agent des pensions (*pension officer*) et sur laquelle le comité a déjà reçu le rapport de ce dernier; — avant d'examiner la demande ou la question, ce comité doit en référer pour le rapport et l'enquête à l'agent des pensions.

(b) L'agent des pensions doit faire une enquête et rédiger un rapport sur toute demande ou question pour laquelle on se réfère ainsi à lui et le comité local des pensions doit, au reçu du rapport de l'agent des pensions et après avoir obtenu de lui ou d'autres sources, s'il est nécessaire, tout renseignement complémentaire sur la demande ou la question, examiner l'affaire et prendre une décision à ce sujet.

(c) L'agent des pensions, ainsi que toute personne lésée, peut faire appel devant l'autorité centrale des pensions de toute décision du comité local des pensions accueillant ou rejetant une demande de pension ou décidant sur l'une des questions à lui soumises, de la manière et dans les délais prescrits par les règlements pris en vertu de la présente loi. Toute demande ou question, à raison de laquelle un appel est ainsi formé, sera transmise à l'autorité centrale des pensions et sera examinée et réglée par elle.

(d) Toute personne lésée par le refus ou la négligence du comité local des pensions qui n'aurait pas examiné une demande de pension ou réglé une question portée devant lui, peut s'adresser dans les formes prescrites à l'autorité centrale des pensions. Cette autorité peut alors, si elle estime que le comité local des pensions a refusé ou négligé d'examiner et de régler dans un délai raisonnable la demande ou la question, l'examiner et la régler elle-même de la même manière qu'en cas d'appel contre une décision du comité local des pensions.

(2) Les décisions du comité local des pensions sur toute demande ou question qui n'est pas portée devant l'autorité

authority, and the decision of the central pension authority on any claim or question which is so referred to them, shall be final and conclusive.

8. — (1) The local pension committee shall be a committee appointed for every borough and urban district, having a population according to the last published census for the time being of twenty thousand or over, and for every county (excluding the area of any such borough or district), by the council of the borough, district, or county.

The persons appointed to be members of a local pension committee need not be members of the council by which they are appointed.

(2) A local pension committee may appoint such and so many sub-committees, consisting either wholly or partly of the members of the committee as the committee think fit, and a local pension committee may delegate, either absolutely or under such conditions as they think fit, to any such sub-committee any powers and duties of the local pension committee under this Act.

(3) The central pension authority shall be the Local Government Board, and the Board may act through such committee, persons, or person appointed by them as they think fit.

(4) Pension officers shall be appointed by the Treasury, and the Treasury may appoint such number of those officers as they think fit to act for such areas as they direct.

(5) Any reference in this Act to pension authorities shall be construed as a reference to the pension officer, the local pension committee, and the central pension authority, or to any one of them, as the case requires.

9. — (1) If for the purpose of obtaining or continuing an old age pension under this Act, either for himself or for any

centrale des pensions ainsi que toutes décisions de l'autorité centrale des pensions sur toute demande ou question portée devant elle, seront définitives et sans appel.

8. — (1) Le comité local des pensions sera un comité nommé pour chaque bourg ou district urbain d'une population de 20.000 habitants ou plus, d'après le dernier recensement publié et pour chaque comté (à l'exclusion du territoire des susdits bourgs ou districts) par le conseil du bourg, du district ou du comté.

Pour être nommé membre d'un comité local des pensions il n'est pas nécessaire d'être membre du conseil qui le désigne.

(2) Tout comité local des pensions peut constituer autant de sous-comités formés en totalité ou en partie de membres de ce comité, selon qu'il lui paraîtra convenable. Le comité local des pensions peut déléguer à de tels sous-comités, soit d'une manière absolue, soit dans les conditions qui lui paraissent convenables, tels pouvoirs et obligations appartenant ou incombant, en vertu de la présente loi, au comité local des pensions.

(3) L'autorité centrale des pensions sera la Commission du Gouvernement local (*Local Government Board*). Cette Commission peut agir par l'intermédiaire de tels comité, personnes ou personne qu'il lui paraîtra convenable de désigner.

(4) Les agents des pensions seront nommés par la Trésorerie. La Trésorerie peut nommer tel nombre de ces agents qu'il lui paraîtra convenable pour opérer dans tels territoires qu'elle leur désignera.

(5) Toute référence dans la présente loi aux autorités des pensions sera considérée comme une référence à l'agent des pensions, au comité local des pensions, et à l'autorité centrale des pensions ou à l'un de ces organes, selon le cas.

9. — (1) Si dans le but d'obtenir ou de continuer à recevoir une pension de vieillesse régie par la présente loi, soit

other person, or for the purpose of obtaining or continuing an old age pension under this Act for himself or for any other person at a higher rate than that appropriate to the case, any person knowingly makes any false statement or false representation, he shall be liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, with hard labour.

(2) If it is found at any time that a person has been in receipt of an old age pension under this Act while the statutory conditions were not fulfilled in his case or while he was disqualified for receiving the pension, he or, in the case of his death, his personal representative, shall be liable to repay to the Treasury any sums paid to him in respect of the pension while the statutory conditions were not fulfilled or while he was disqualified for receiving the pension, and the amount of those sums may be recovered as a debt due to the Crown.

10. — (1) The Treasury in conjunction with the Local Government Board and with the Postmaster-General (so far as relates to the Post Office) may make regulations for carrying this Act into effect, and in particular —

(a) for prescribing the evidence to be required as to the fulfilment of statutory conditions and for defining the meaning of residence for the purposes of this Act; and

(b) for prescribing the manner in which claims to pensions may be made, and the procedure to be followed on the consideration and determination of claims and questions to be considered and determined by pension officers and local pension committees or by the central pension authority, and the mode in which any question may be raised as to the continuance, in the case of a pensioner, of the fulfilment of the

pour elle-même, soit pour une autre personne ou dans le but d'obtenir ou de continuer à recevoir, soit pour elle-même, soit pour une autre personne, une pension de vieillesse, régie par la présente loi, d'un montant plus élevé que le cas ne le comporte, une personne fait sciemment quelque déclaration fausse, cette personne est passible, sur procédure sommaire, d'une peine d'emprisonnement avec travail dur (*hard labour*) d'une durée n'excédant pas six mois.

(2) Dans le cas où il serait établi, à quelque époque que ce soit, qu'une personne a reçu une pension de vieillesse régie par la présente loi alors que les conditions statutaires n'étaient pas remplies dans son cas, ou alors qu'elle était disqualifiée pour recevoir une pension, cette personne, ou, si elle est décédée, ses représentants légaux seront tenus de rembourser au Trésor toutes sommes perçues du chef de cette pension tant que les conditions statutaires n'étaient pas remplies ou tant que le bénéficiaire était disqualifié pour recevoir la pension. Les sommes à rembourser peuvent être répétées comme dette à l'égard de la Couronne.

10. — (1) La Trésorerie, conjointement avec la Commission du Gouvernement local et avec le Maître général des Postes (en tant qu'il s'agit de la Poste), peut édicter tous règlements pour assurer l'exécution de la présente loi et en particulier :

(a) Pour prescrire les justifications d'accomplissement des conditions statutaires et pour définir la résidence aux fins de la présente loi ;

(b) Pour fixer la forme dans laquelle les demandes de pension peuvent être faites ainsi que la procédure à suivre pour l'examen et la solution des demandes et questions à examiner et à régler par les agents des pensions et les comités locaux des pensions ou par l'autorité centrale en matière de pensions : pour fixer la manière dont peut être soulevée toute question relative à la continuation, dans le cas d'un pen-

statutory conditions, and as to the disqualification of a pensioner; and

(*c*) as to the number, quorum, term of office, and proceedings generally of the local pension committee and the use by the committee, with or without payment, of any offices of a local authority, and the provision to be made for the immediate payment of any expenses of the committee which are ultimately to be paid by the Treasury.

(2) The regulations shall provide for enabling claimants for pensions to make their claims and obtain information as respects old age pensions under this Act through the Post Office, and for provisionally allowing claims to pensions before the date on which the claimant will become actually entitled to the pension, and for notice being given by registrars of births and deaths to the pension officers or local pension committees of every death of a person over seventy registered by them, in such manner and subject to such conditions as may be laid down by the regulations, and for making the procedure for considering and determining on any claim for a pension or question with respect to an old age pension under this Act as simple as possible.

(3) Every regulation under this Act shall be laid before each House of Parliament forthwith, and, if an address is presented to His Majesty by either House of Parliament within the next subsequent twenty-one days on which that House has sat next after any such regulation is laid before it, praying that the regulation may be annulled, His Majesty in Council may annul the regulation, and it shall thenceforth

sionnaire, de l'accomplissement des conditions statutaires et à la disqualification d'un pensionnaire ;

(c) Pour régler le nombre des membres, le quorum, la durée des fonctions des membres, et en général la procédure du comité local des pensions ainsi que l'usage par ce comité, à titre gratuit ou moyennant paiement, de tous bureaux d'une autorité locale, ainsi que les dispositions à prendre pour le paiement immédiat des dépenses du comité payables ultérieurement par la Trésorerie.

(2) Les règlements permettront aux personnes sollicitant des pensions de présenter leurs demandes et d'obtenir, par l'intermédiaire de la Poste, des informations sur les pensions de vieillesse régies par la présente loi, et permettront de présenter des demandes par provision de pensions antérieurement à la date à laquelle le demandeur deviendrait capable de recevoir une pension. Les règlements pourvoient également à ce que les agents chargés de l'enregistrement des naissances et des décès donnent, de la manière et sous les conditions qui peuvent être fixées par les règlements, avis aux agents des pensions du décès de toute personne âgée de plus de 70 ans, enregistré par eux, et détermineront la procédure à suivre pour l'examen et la solution aussi simple que possible de toute demande de pension ou de toute question relative aux pensions de vieillesse régies par la présente loi.

(3) Tout règlement édicté en vertu de la présente loi doit être immédiatement soumis aux deux Chambres du Parlement. Dans le cas où une adresse demandant l'annulation de ce règlement serait présentée à Sa Majesté par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement dans les vingt et un jours suivant la première séance de cette Chambre qui se tiendra après le dépôt dudit règlement, Sa Majesté peut par un ordre en Conseil abroger ce règlement qui deviendra alors nul et

be void, but without prejudice to the validity of anything previously done thereunder.

(4) Any expenses incurred by the Treasury in carrying this Act into effect, and the expenses of the Local Government Board and the local pension committees under this Act up to an amount approved by the Treasury, shall be defrayed out of moneys provided by Parliament.

11. — (1) In the application of this Act to Scotland, the expression « Local Government Board » means the Local Government Board for Scotland; the expression « borough » means royal or parliamentary burgh; the expression « urban district » means police burgh; the population limit for boroughs and urban districts shall not apply; and the expression « Lunacy Act, 1890 », means the Lunacy (Scotland) Acts, 1857 to 1900.

(2) In the application of this Act to Ireland, the expression « Local Government Board » means the Local Government Board for Ireland; ten thousand shall be substituted for twenty thousand as the population limit for boroughs and urban districts; and the expression « asylum within the meaning of the Lunacy Act, 1890 », means a lunatic asylum within the meaning of the Local Government (Ireland) Act, 1898.

(3) In the application of this Act to the Isles of Scilly, those isles shall be deemed to be a county and the council of those isles the council of a county.

12. — (1) A person shall not be entitled to the receipt of an old age pension under this Act until the first day of January nineteen hundred and nine and no such pension shall begin to accrue until that day.

non avenu, sans préjudice toutefois de la validité de tout ce qui aura été fait auparavant conformément à ce règlement.

(4) Toutes dépenses, faites par la Trésorerie pour l'application de la présente loi, ainsi que toutes dépenses faites par la Commission du Gouvernement local et les comités locaux des pensions pour l'application de la présente loi jusqu'à concurrence du montant approuvé par la Trésorerie, seront acquittées sur les crédits votés par le Parlement.

11. — (1) En ce qui concerne l'application à l'Écosse de la présente loi, l'expression « Commission du Gouvernement local » signifiera la « Commission du Gouvernement local pour l'Écosse » ; l'expression bourg signifiera un « bourg royal ou parlementaire » (*royal ou parliamentary burgh*) ; l'expression « district urbain », un bourg de police (*police burgh*) ; le minimum de population pour les bourgs et districts urbains n'est pas applicable ; et enfin l'expression « Loi de 1890 sur les aliénés » s'entend des lois sur les aliénés (pour l'Écosse) de 1857 à 1900 (*Lunacy [Scotland] Acts*).

(2) En ce qui concerne l'application de la présente loi à l'Irlande, l'expression « Commission du Gouvernement local » signifiera la Commission du Gouvernement local pour l'Irlande ; 10.000 doit être substitué à 20.000 comme chiffre minimum de population pour les bourgs et districts urbains, et l'expression « asile (*asylum*) au sens de la loi de 1890 sur les aliénés » signifiera une maison d'aliénés (*lunatic asylum*) au sens de la loi de 1898 sur le Gouvernement local pour l'Irlande.

(3) En ce qui concerne l'application de la présente loi aux îles Scilly, ces îles doivent être considérées comme constituant un comté et le conseil de ces îles comme un conseil de comté.

12. — (1) Nul n'est en droit de recevoir une pension de vieillesse régie par la présente loi antérieurement au 1^{er} jan-

(2) This Act may be cited as the Old Age Pensions Act, 1908.

SCHEDULE

Means of Pensioner	Rate of pension per week
Where the yearly means of the pensioner as calculated under this Act.....	<i>s. d.</i>
Do not exceed 21 <i>l.</i>	5 0
Exceed 21 <i>l.</i> , but do not exceed 23 <i>l.</i> 12 <i>s.</i> 3 <i>d.</i>	4 0
Exceed 23 <i>l.</i> 12 <i>s.</i> 6 <i>d.</i> , but do not exceed 26 <i>l.</i> 5 <i>s.</i>	3 0
Exceed 26 <i>l.</i> 5 <i>s.</i> , but do not exceed 28 <i>l.</i> 17 <i>s.</i> 6 <i>d.</i>	2 0
Exceed 28 <i>l.</i> 17 <i>s.</i> 6 <i>d.</i> , but do not exceed 31 <i>l.</i> 10 <i>s.</i>	1 0
Exceed 31 <i>l.</i> 10 <i>s.</i>	No pension

vier 1909 et aucune pension de ce genre ne commencera à courir avant cette date.

(2) La présente loi peut être citée comme la loi de 1908 sur les pensions de vieillesse.

ANNEXE

RESSOURCES DU PENSIONNAIRE	TAUX de LA PENSION hebdomadaire
	shillings
Ressources annuelle calculées conformément à la présente loi et ne dépassant pas 21 livres sterling.....	5
Ressources supérieures à 21 livres sterling et ne dépassant pas 23 £ 12 sh. 6 d.	4
Ressources supérieures à 23 £ 12 sh. 6 d. et ne dépassant pas 26 £ 5 sh.	3
Ressources supérieures à 26 £ 5 sh. et ne dépassant pas 28 £ 17 sh. 6 d.	2
Ressources supérieures à 28 £ 17 sh. 6 d. et ne dépassant pas 31 £ 10 sh.	1
Ressources supérieures à 31 £ 10 sh.	Pas de pension

APPENDICE II

TABLEAUX STATISTIQUES

1°) *Prévisions relatives au nombre des pensionnés et au coût d'application du projet Chaplin en 1907*

(Age d'entrée en pension : 70 ans.)

	ANGLETERRE	ÉCOSSE	IRLANDE	ROYAUME - UNI
Nombre de personnes de plus de 70 ans.....	947.705	133.422	173.359	1.254.286
à déduire :				
Revenus de plus de 26 £..	298.426	40.520	54.459	393.405
Paupers	331.467	27.673	55.366	414.506
Etrangers, criminels aliénés.....	12.790	1.977	1.815	16.582
Disqualifiés pour défaut de prévoyance.....	30.908	5.930	6.353	43.191
Déductions totales.	673.591	76.100	117.993	867.684
Nombre de pensionnés...	273.914	57.322	55.366	386.602
Coût des pensions £.....	4.273.058	819.705	791.734	5.884.497
Dépenses adm ^{ves} (4°/o)..<	170.922	32.788	31.669	235.379
Total £.....	4.443.980	852.493	823.403	6.119.876

2°) *Statistique des demandes reçues et des pensions accordées*
du 1^{er} octobre 1908 au 31 mars 1909.

	ANGLETERRE	Pays de Gallie	ECOSSE	IRLANDE	TOTAUX
Nombre de demandes reçues.....	459,087	34,668	83,408	264,668	837,831
» » rejetées.....	47,793	4,433	6,871	43,299	102,400
1) par les Comités locaux ou par le Local-Government-Board à raison :					
a) de l'âge.....	5,934	534	2,094	20,536	29,092
b) de la participation à la poor-law.....	46,064	1,480	4,883	7,932	27,036
c) de ressources suffisantes.....	45,363	1,466	4,504	8,893	27,228
d) d'autres causes.....	4,443	283	757	2,483	7,668
2) Comme étant évidemment non fondées.....	6,293	670	636	3,455	11,056
Pensions en vigueur au 31 mars.....	369,037	24,663	70,294	183,500	647,494
de 5 sh.....	322,023	21,877	65,699	172,966	582,565
de 4 sh.....	17,238	1,034	4,670	3,674	23,616
de 3 sh.....	16,745	978	4,725	3,827	23,275
de 2 sh.....	8,192	478	752	2,007	11,429
de 1 sh.....	4,839	296	448	1,026	6,609
Nombre de pensionnés décédés durant le 1 ^{er} trimestre de 1909.....	11,846	753	2,000	3,632	18,231

BIBLIOGRAPHIE

I. — PUBLICATIONS DE LANGUE ANGLAISE

1° PUBLICATIONS OFFICIELLES

Select Committee on national provident insurance. Reports and Minutes of evidence. London, 1887.

Royal Commission on aged poor. Report and Minutes of evidence. London, 1895.

Committee on old age pensions. Report and Minutes of evidence. London, 1898.

Select Committee on aged deserving poor. Report and Minutes of evidence. London, 1899.

Departmental Committee on the financial aspects of the proposals about aged deserving poor. Report with appendices. London, 1900.

Select Committee on aged pensioners bills. Report and Minutes of evidence. London, 1903.

Tables which have been prepared in connexion with the questions of old age pensions, with a preliminary memorandum (publication du Local-Government-Board). London, 1907.

Fifty-second Report of the Commissionners of His Majesty's Inland revenue for the year ended 31st. March. 1909. London, 1909.

Statistical abstract for United Kingdom, London, 1909.

Statesman's Yearbook. London, 1909.

Reports and further reports of Her Majesty's diplomatic and consular agents abroad respecting the condition of industrial class in foreign countries. London, 1870-1871.

- Foreign reports issued by the royal commission on labour*. Vol. IX. Denmark, Sweden, Norway, by M. Geoffrey Drage. London, 1893.
- Royal Commission on poor-law*. Report. London, 1909.
- Official Yearbook of the Commonwealth of Australia*, 1901-1908. Melbourne, 1909.

2° PUBLICATIONS NON OFFICIELLES

- BAIN (Nisbet). *Scandinavia*. Cambridge, 1905.
- BOOTH (Charles). *The State and endowment of old age*. London, 1892.
- *The aged poor condition in England and Wales*, 1894.
- BOOTH. *A scheme for old age pensions*. London, 1899.
- BOWLEY (L.). *National progress of wealth and trade*. London.
- *Wages in the United-Kingdom in the Nineteenth Century*. London, 1900.
- DRAGE (Geoffrey). *The problem of aged poor*. London, 1895.
- FOWLE. *The poor-law*. London, 1893.
- LOCH. *Old age pensions and pauperism*. London, 1892.
- MACKAY. *A history of English poor-law*.
- NICHOLLS. *History of English poor-law*.
- MONTAGUE-BARLOW. *Old age pensions act. 1908*. London, 1908.
- OWEN-EVANS. *Old age pensions act 1908*. London, 1908.
- PAINE. *The rights of man*. Paris, 1792.
- ROGERS ET MILLAR. *The old age pensions*. London, 1903.
- Select Committee on old age pensions a* (collection of short papers). London, 1904.
- SPENDER. *The state and pensions in old age*.
- STEAD (Herbert). *How old age pensions began to be*. London, 1909.
- WALKER. *Australasian Democracy*. London, 1897.

II. — PUBLICATIONS FRANÇAISES

1° OUVRAGES GÉNÉRAUX, MANUELS

- CAUWÈS. *Traité d'Economie politique*, t. III. Paris, 1893.
- GIDE (Charles). *Manuel d'Economie sociale*. Paris, 1905.
- *Cours d'Economie politique*. Paris, 1909.

2° AUTRES OUVRAGES

- Annuaire du Danemark pour 1904*. Copenhague, 1905.
- Annuaire statistique de la France*. Années 1904, 1905, 1906, 1907. Paris.
- BARDOUX (J.). *Essai de psychologie sur l'Angleterre contemporaine*. Paris, 1907.
- BERTILLON (Dr J.). *L'Alcoolisme et les moyens de le combattre, jugés par l'expérience*. Paris, 1904.
- Bulletin de l'Office du Travail*. Paris.
- Bulletin de l'Office international du Travail*.
- Bulletin de statistique et de législation comparée*. Paris.
- CAMPAGNOLE. *L'Assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*. Paris, 1908.
- CARLSEN, OLRICK et STARCKE. *Le Danemark*. Copenhague, 1900.
- CARLYLE. *Past and Present* (traduction Bos). Paris, 1901.
- CHEVALLIER (Em.). *La Loi des Pauvres, et la Société anglaise*. Paris, 1895.
- COSTE. *Alcoolisme ou Epargne*. Paris, s. d.
- CRAGGS (R.) *Les Friendly societies* (thèse). Paris, 1899.
- D'HAUSSONVILLE. *Assistance publique et bienfaisance privée*. Paris, 1909.
- LAVOLLÉE (Ch.) *Les Classes ouvrières en Europe*. Paris. 1884, t. I.
- *Les Fléaux nationaux*. Paris. 1909.
- LEROY-BEAULIEU (Pierre). *Les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*. Paris, 1897.
- LEVASSEUR. *Questions industrielles et ouvrières sous la Troisième République*. Paris, 1907.
- MARTIN-SAINT-LÉON. *Le Problème des Retraites en Angleterre* (1 broch.). Paris, 1905.
- MÉTIN (Albert). *Le Socialisme sans doctrine*. Paris, 1901.
- Ministère des Affaires étrangères. *Les Conditions du Travail en Danemark*, par M. Charles THOMAS. Paris et Nancy, 1891.
- MUNSTERBERG. *L'Assistance* (traduction BOMPARD). Paris, 1902.
- Musée Social (Le). *Annales*.
- Musée Social (Le). *Mémoires et Documents*.
- OLPHE-GALLIARD. *Les Retraites ouvrières*. Paris, 1909.
- Revue philanthropique* (année 1909).

Revue politique et parlementaire. *Le Mouvement des Pensions en Angleterre*, par M. SANSAS (année 1901).

ROCHARD. *Traité d'Hygiène sociale*. Paris, 1888.

RUSKIN. *Unto this last...* (traduction PELTIER). Paris, 1902.

— *Séances et Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques* (année 1903).

SEIGNOBOS. *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. Paris, 1897.

A. SIEGFRIED. *La Démocratie en Nouvelle-Zélande*. Paris, 1904.

L. VIGOUROUX. *L'Évolution sociale en Australasie*. Paris, 1902.

III. — PUBLICATIONS DE LANGUE ALLEMANDE

ASCHROTT. *Das englische Armenwesen*.

MANES. *Die Arbeiterversicherung in Australien und Neu-Zeeland*.
Berlin 1908 (dans la collection ZACHER).

Dr ZACHER. *Die Arbeiterversicherung in Danemark* (fascic. I et Ia de la collection). Berlin, 1898.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Causes du mouvement législatif moderne en faveur des vieillards pauvres	5
CHAPITRE I. — La misère des vieillards s'est-elle aggravée? .	9
CHAPITRE II. — Le suffrage universel et la vieillesse indigente	39
CHAPITRE III. — Le côté financier de la question	45

DEUXIÈME PARTIE

Le problème de la vieillesse indigente en Angleterre avant la loi de 1908	49
CHAPITRE I. — Caractère général du mouvement des Pensions. Les premiers initiateurs.	50
CHAPITRE II. — Le mal et les remèdes à la fin du xix ^e siècle .	58
CHAPITRE III. — Les principaux projets de pension et leur examen dans les Comités.	65
CHAPITRE IV. — La propagande dans les milieux populaires	84
CHAPITRE V. — Le projet devant le Ministère libéral et le Parlement de 1906	91

TROISIÈME PARTIE

Commentaire de la loi du 1 ^{er} août 1908	95
CHAPITRE I. — Conditions d'admission	98
CHAPITRE II. — Fixation du taux de la pension.	120

CHAPITRE III. — Nature et caractères de la pension	131
CHAPITRE IV. — Organisation du service.	136
CHAPITRE V. — Procédure des demandes et réclamations . .	140
CHAPITRE VI. — Voies et moyens	154
CHAPITRE VII. — Pénalités et dispositions diverses	156
CHAPITRE VIII. — Difficultés soulevées par l'application de la loi	159
CONCLUSIONS.	163
APPENDICE I. — Texte de la loi du 1 ^{er} août 1908 (en français et en anglais).	173
APPENDICE II. — Tableaux statistiques.	197
BIBLIOGRAPHIE	199
TABLE DES MATIÈRES	203

PARIS. — IMP. LEVÉ, RUE CASSETTE, 17. — 8.

PARIS. — IMP. LEVÉ, RUE CASSETTE, 17. — S.
